



**Thèse Présenté par  
GHERIS, Mohamed**

**UNIVERSITE  
MOHAMMED V**

**La politique de financement du logement au  
Maghreb**

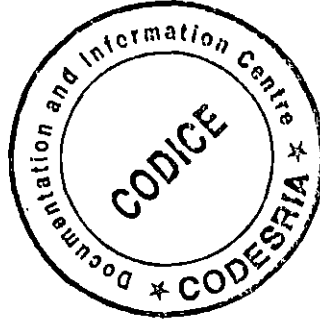
---

**Avril 2004**



30 JUN 2004

14.04.03  
GHE  
12768



# Volume II

CODESRIA DIGITAL LIBRARY THEQUE

14.04.03  
GHE  
12768

# **CHAPITRE IV**

## **Le Dispositif Général du Financement du Logement au Maghreb**

CODESRIA BIBLIOTHEQUE

## Introduction

L'analyse des systèmes de financement du logement des pays du Maghreb ne peut obéir au même protocole méthodologique et analytique que celle des systèmes de financement des pays développés. Dans les pvd, l'étude du dispositif de financement du logement doit partir du procès d'intermédiation par lequel s'opèrent des transferts entre agents à excédent et agents en besoin de financement pour l'acquisition d'un logement. Généralement, le système bancaire, général ou spécialisé, joue ce rôle. Ce processus suppose d'une part des personnes capables d'acquérir un logement, et d'autre part des institutions financières prêtes à jouer ce rôle. Dans les pays du Maghreb, ces deux hypothèses sont difficilement vérifiables, à cause de la pauvreté et de la marginalisation de la majorité de la population. Les systèmes de financement sont donc sous-développés et inadaptés aux besoins de la population. Afin de clarifier ces contradictions, on essayera dans une première section de montrer les caractéristiques des types de mobilisation des ressources dans ces pays, et dans une seconde section, de voir quelle est la contribution publique au financement du logement dans ces pays.

# I- Le Type de Mobilisation des Ressources

## Introduction

En général, plus une économie est développée, plus les systèmes d'intermédiation financière sont étendus. Un système de financement du logement doit être à la fois capable de mobiliser l'épargne et d'accorder suffisamment de crédits aux acquéreurs potentiels. On distingue quatre systèmes de financement de logement : le système direct, le système contractuel, le système de retrait de dépôts et le système des banques hypothécaires. Chacun suppose un type particulier de mobilisation des ressources. Qu'en est-il des pays du Maghreb ?

### **A -Evolution des ressources et épargne.**

Dans l'ensemble, les pays du Maghreb sont caractérisés par une faible mobilisation de l'épargne en général et de l'épargne pour le logement en particulier.

#### **A.1-Le Maroc**

Pour bien mettre en exergue le type de mobilisation des ressources financières au Maroc et les difficultés du secteur d'une manière générale, on peut analyser de manière succincte les contraintes qui pèsent sur la demande du logement<sup>(229)</sup> et sur l'épanouissement du marché hypothécaire.

---

<sup>229</sup> L'analyse de ces contraintes nous a été inspirée par une étude effectuée par « La banque Mondiale » intitulée « Stratégie du secteur de l'habitat » le 20 mars 1995, Rapport n° 13930-MOR, division du développement du secteur privé, finances et infrastructure. Selon cette étude, les contraintes qui pèsent sur l'offre concernent :

- Les documents d'urbanisme caractérisés par une gestion inefficace et incertaine de la réglementation ;
- Les normes d'urbanisme trop exigeants et coûteux ;
- L'urbanisme opérationnel en déphasage avec les documents d'urbanisme (schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme et plan d'aménagement) ;
- Les procédures d'approbation de documents d'urbanisme et des permis souvent complexes et lentes ;
- La gestion du marché foncier caractérisé par une opacité ;
- L'offre publique de terrains urbains qui n'arrive pas à répondre convenablement aux besoins ;
- L'offre locative insuffisante à cause des contraintes structurelles qu'elle subit dues à une législation archaïque ne défendant pas correctement le droit de propriété ;
- Les taxes à l'importation concernant le ciment (25% ad valorem en 1995).

### A.1.1- Les principales contraintes sur la demande du logement

D'une manière générale, le mode de mobilisation des ressources financières et le niveau de développement du secteur bancaire marocain ne permettent pas la mise en place d'un système de financement à long terme de l'habitat. « Comme les enchères hebdomadaires des titres du gouvernement à maturité sélective sont maigres et de sélection variable, elles ne peuvent fournir une structure de maturité des taux d'intérêt. Faute d'un marché secondaire pour les effets du Trésor, BAM en est réduite à gérer les niveaux de crédit essentiellement en variant les coefficients de réserve obligatoire, de sorte que les banques doivent ajuster à court délai leurs opérations de prêt, ce qui pose un problème aux banques et aux emprunteurs .... Le marché interbancaire de l'argent est opaque, le marché d'effets du Trésor ne fonctionne pas et le marché de dette privée est tout bonnement inexistant. Les épargnants et les investisseurs ne peuvent donc pas évaluer les structures de maturité, de change, de source, et de risque des taux d'intérêt, ce qui leur aurait permis d'optimiser leurs portefeuilles et leurs placements immobiliers. Les institutions financières n'ont pas les moyens de gérer leur cash-flow ni les risques des taux d'intérêt ; aussi évitent-elles les prêts à long terme où ces risques sont d'une extrême importance »<sup>(230)</sup>.

Malgré la suppression du plancher d'effets publics, les banques continuent de souscrire, comme il a été souligné précédemment, des bons de Trésor (notamment le CPM) préférant un maximum de sécurité.

---

230 Cf. Ibid p . 13.

### A.1.2- Mobilisation des ressources et épargne

Vu l'importance du secteur informel et la faiblesse du taux de bancarisation de l'économie (20%)<sup>(231)</sup>. L'appréhension de l'épargne au Maroc reste partielle.

**Tableau n° IV.1 :**

#### *Épargne nationale et taux d'épargne au Maroc.*

	1994	1995	1996	1997
Épargne nationale brute	53,00	48,70	63,90	65,40
▪ Épargne intérieure	42,90	40,00	51,30	54,10
▪ Épargne extérieure	10,10	8,70	12,60	11,30
Taux d'épargne nationale %	18,90	17,30	20,00	20,50

Source : Revue d'information de la  
BMCE, 1999 N° 261 et Rapports de  
BAM

Entre 1994 et 1997, l'épargne nationale brute est passée de 53 Millions de DH à 65,40 Millions de DH, soit une progression de 18,47% en quatre années, inférieure à celle de l'épargne intérieure qui a crû de 22,30% durant la même période passant de 42,90 Millions de DH en 1994 à 54,10 Millions de DH en 1997.

Quant au taux d'épargne nationale, il reste dans l'ensemble faible tournant autour de 20%.

<sup>231</sup> Cette situation s'explique essentiellement par le manque de produits de placements ainsi que par l'absence d'imagination pour atteindre les petits épargnants.

**Tableau n° IV.2 :*****L'épargne financière au Maroc.***

En Millions de DH	Encours à fin décembre			Flux nets (variation d'encours)	
	1997	1998	1999	1998	1999
Avoirs liquides	143.591	153.811	172.173	10.220	18.362
Placements à court terme	98.303	102.071	108.615	3.768	6.544
Placement à moyen terme	11.620	11.093	8.785	-527	-2.308
Titres d'OPCVM	5.765	15.744	24.053	9.979	8.309
Epargne institutionnelle	69.939	76.361	83.366	64.624	7.005
Fonds des organismes de retraite et prévoyantes	35.064	38.400	42.107		
Provis. Techniques des compagnies d'assurance	34.873	37.961	42.259		
<b>Total</b>	<b>329.216</b>	<b>359.280</b>	<b>396.992</b>	<b>29.864</b>	<b>37.912</b>

Source : Rapport BAM, 1999

Les avoirs liquides définis par les agents économiques ont progressé de 16,6% entre 1997 et 1999, les placements à court terme de 9,5%, tandis que l'épargne institutionnelle a crû de 16,1%. On constate que la structure de l'épargne financière marocaine est dominée par les avoirs à terme (43,30% du total de l'épargne en 1999)<sup>(232)</sup> et des placements à court terme (27,35% du total en 1999), ce qui constitue une difficulté majeure pour la mobilisation des ressources à long terme en faveur du financement du logement.

La canalisation des ressources de l'épargne institutionnelle peut être une ébauche de solution. Celle-ci provient de trois sources :

- les réserves technique des compagnies d'assurance et ;
- la cotisation des organismes de retraite et de prévoyance ;
- les réserves de la Caisse d'Epargne Nationale (CEN) dont la gestion est confiée à la CDG.

232 Cf. « Revue d'information de la BMCE » fév1999 n° 261.



Les réserves techniques des compagnies d'assurance ont accusé une tendance à la hausse (+15,60%) entre 1997 et 1999 ainsi que les cotisations des organismes de retraite, de prévoyance et de sécurité sociale (+ 16,90%).

En 1999, l'encours des réserves techniques des compagnies d'assurance a atteint 41259 millions de DH contre 42107 millions de DH pour les fonds des organismes de retraite et de prévoyance. Le volume des excédents de la CEN représente à peine 1% de l'ensemble.

La caisse de dépôt et de gestion (CDG) participe activement à la mobilisation de l'épargne et à sa collecte. Elle joue un double rôle :

- elle est dépositaire de certains fonds (CNSS, CEN)
- elle est présente dans le secteur de l'assurance et de la prévoyance (CNRA, RCAR ...)

La CDG et les organismes qu'elle gère administre environ 48% de l'épargne institutionnelle en 1997. L'encours des dépôts gérés par la CDG s'est élevé en 1997 à 25 Milliards de DH dont 50,80% proviennent de la CNSS et 20,10% de la CEN<sup>(233)</sup>.

En 1997, l'épargne gérée par le groupe CDG a surtout été placée en valeurs d'Etat. L'encours du portefeuille obligataire de la Caisse est estimé en 1997 à 22 Milliards de DH dont 20,50 Milliards sont placés en bons de Trésor par adjudication<sup>(234)</sup>.

Tous les économistes sont unanimes pour considérer qu'une des clefs du développement économique en général et de l'augmentation des ressources à long terme pour le financement de l'habitat provient de l'accroissement de l'épargne institutionnelle<sup>(235)</sup>.

---

233 Ibid.

234 Cf. Revue d'information de la BMCE, n° 261, op. cit. p : 20.

235 Le cas du Chili est souvent cité à l'image de l'exemple américain, où la croissance formidable des fonds de pension constitués par capitalisation plutôt que par répartition, comme c'est le cas dans l'exemple marocain, a permis de financer en une dizaine d'années, la construction et l'acquisition d'un nombre important de logements.

Trois facteurs au moins peuvent conditionner l'expansion de l'épargne institutionnelle au Maroc :

- l'accroissement du nombre d'adhérents à la CNSS. On compte à fin 1996 environ 1 million de cotisants, mais on estime qu'environ 500.000 salariés lui échappent<sup>(236)</sup>.
- l'expansion des régimes de retraite existants, dont certains sont en situation précaire (CIMR, CNSS, et CMR) ;
- l'expansion de l'assurance vie qui est encore trop faible mais qui offre un potentiel de développement important.

En ce qui concerne l'épargne des ménages<sup>(237)</sup>, sa structure est composée à son tour d'une épargne formelle et d'une épargne informelle. L'épargne formelle est soit captée par les circuits financiers ou détenue sous forme d'avoirs liquides ou placée dans les titres privés.

L'épargne informelle est celle qui n'est pas captée par les circuits financiers officiels. Son envergure peut être saisie par la différence entre l'épargne intérieure brute et les placements des agents non financiers. D'une manière générale, l'épargne des ménages marocains est détenue en dehors des circuits financiers. La partie détectable de cette épargne est constituée de comptes sur carnets à travers le système bancaire et le réseau de la Caisse d'Épargne Nationale (CEN)<sup>(238)</sup>. Cette dernière est appelée à jouer un rôle majeur<sup>(239)</sup> dans le lancement d'un produit d'épargne – logement visant à toucher un maximum d'individus. D'autre part, l'analyse de la composition des déposants montre pour 1994, que plus des 3/4 des déposants ont une épargne de

236 Chiffres rapportés par « Etude relative... » Rapport de la phase stratégie Vol. 1, p : 30.

237 En fait, il y a eu peu d'informations disponibles sur l'épargne des ménages. La difficulté de son évaluation par la comptabilité nationale est due à la méconnaissance de l'épargne informelle, de l'inexactitude des données relatives aux flux d'épargne dans les lieux de collecte et des formes multiples qu'elle prend.

238 Voir chapitre II, section II, paragraphe B.

239 Cette question a été soulevée au chapitre II, au renvoi n° 118.

moins de 1000 DH et que 53% de l'épargne est détenue par 2,1% des déposants qui ont un avoir supérieur à 50.000 DH<sup>(240)</sup>.

Soulignons que depuis plusieurs années, plusieurs produits d'épargne – logement sont proposés par les banques telles que la WAFABANK, le CIH ... Le produit de cette dernière banque est appelé Iskane. L'épargne est rémunérée au taux arrêté lors de la signature du contrat. Les intérêts perçus sont nets d'impôts. Pour souscrire Iskane, il faut un premier versement de 5000 DH. Des versements réguliers sont effectués pendant une durée entre 2 et 4 ans et dont le client fixe lui-même le montant. Au terme du contrat, le client a la possibilité d'opter pour un prêt immobilier de son choix ou de récupérer la totalité de son épargne augmentée des intérêts. Ce plan d'épargne logement rémunère les dépôts à 5% et offre plusieurs options de prêts immobiliers allant jusqu'à 4 fois l'épargne constituée, au taux du marché moins 1%. Les prêts peuvent financer soit :

- l'achat ou la construction du logement principal ;
- l'extension ou la rénovation du logement ;
- l'achat d'un logement ancien ou d'un terrain.

Aux yeux de la clientèle, ce produit ne présente pas de grands avantages, à moins qu'il soit une condition d'accès au crédit, vus les taux créditeurs peu avantageux offerts actuellement (5% pour le plan Iskane du CIH en 2001) et vu le taux d'inflation sur l'immobilier supérieur à l'indice sur le coût de la vie (ICV).

### **A-2- l'Algérie :**

Pour ce qui est de l'analyse de l'évolution des ressources en épargne de l'Algérie, une analyse détaillée a été menée au chapitre II consacré à la CNEP qui est le principal organisme de collecte d'épargne du pays.

---

240 Cf. « Etude relative.. » Rapport de la phase stratégie. Vol. I , op.cit. p: 30.

Nous proposons ici un aperçu général sur les capacités de mobilisation de l'épargne algérienne, en tenant compte de l'épargne (celle des assurances).

**Tableau n° IV.3 :**

*Revenu monétaire national disponible et épargne nette  
( en millions de D.A)*

Désignation	1989	90	91	92	93	94	95	96
Revenu monétaire nationale								
Epargne nette (A)	88.669	139.785	264.989	290.745	236.784	306.405	422.356	523.099
PIB (B)	357.045	472.805	752.592	918.623	1.005.031	1.274.944	1.741.424	225.489
(A)/(B)	24,8%	29,56	35,21	31,65	23,55	24,03	24,25	23,24

Source: Annuaire statistique de l'Algérie 1998.

L'épargne nette totale de l'Algérie connaît une tendance à l'essoufflement surtout à partir de 1993. Alors qu'elle représentait 35% du PIB en 1991, elle n'en représente plus que 23,24% en 1996. Ceci dénote qu'une partie importante de cette épargne ne pourra servir au financement du logement.

La situation est encore plus inquiétante quand on analyse le solde (recettes-dépenses) ou l'excédent des compagnies d'assurances. En effet, ce solde est passé de 9155 Millions de D.A en 1991 à 4475 Millions de D.A en 1996, soit une régression de 51,2% (tableau précédent) entre ces deux périodes. C'est essentiellement l'effet conjoint de baisse des recettes et d'augmentation régulière et plus que proportionnelle des dépenses de ces assurances qui ont provoqué cette situation.

**Tableau n° IV.4 :*****Recettes et dépenses des sociétés d'assurances (en Millions de D.A)***

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<b><u>SAA</u></b>						
* Recettes	3.354	3.768	4.417	4.957	6.106	6.608
* Dépenses	2.897	3.304	3.136	3.727	5.413	5.581
* Soldes	457	464	1.281	1.230	693	1.027
<b><u>MAATEC</u></b>						
* Recettes	18.555	18.048	22.143	23.784	25.228	22.261
* Dépenses	11.010	9456	15581	17450	20610	20695
* Soldes	7.545	8.592	6.562	6.334	4.618	1.566
<b><u>CAAR</u></b>						
* Recettes	1.436	1.800	2.661	2.894	4.371	5.104
* Dépenses	619	943	1.350	1.550	2.202	3.612
* Soldes	817	857	1.311	1.344	2.169	1.492
<b><u>CAAT</u></b>						
* Recettes	772	824	1.128	1.310	1.813	2.315
* Dépenses	436	602	951	989	1.304	1.925
* Soldes	336	222	177	321	509	390
<b><u>TOTAL</u></b>						
* Recettes	24.117	24.440	30.349	32.945	37.518	36.288
* Dépenses	14.962	14.305	21.018	23.716	29.529	31.813
* Soldes	9.155	10.135	9.331	9.229	7.989	4.475

Source : O.N.S

**SAA** : Société Nationale d'Assurance.

**MAATEL** : Mutuelle Assurance Algérienne des Travailleurs de l'Education et de la Culture.

**CAAR** : Compagnie Algérienne d'Assurance.

**CAAT** : Compagnie Algérienne des Assurances Transports.

#### 4- La consolidation progressive de la libéralisation financière externe.

Quels impacts ces réformes vont-elles avoir sur le niveau de mobilisation de l'épargne en Tunisie ? Et quels blocages continuent-ils de sévir dans le pays ?

#### **A-3-1- Le niveau actuel de l'épargne en Tunisie :**

Il se situe aux alentours de 25% du PNB, sensiblement identique à celui du Maroc et de l'Algérie. Alors que le PIB a augmenté de 35,38% entre 1996 et 2001, l'épargne nationale brute a augmenté de 41,39% entre les deux périodes, représentant presque 26% du produit national brut en 2001. Il est difficile de déterminer avec précision les mécanismes qui expliquent les niveaux de variation de l'épargne.

**Tableau n°IV.5 :**

#### *Indicateurs économiques de Tunisie (en Millions de dinars).*

	1996	97	98	99	2000	2001
* PIB prix du marché	19066	20898	22580	24671	26923	29423
* Revenu national disponible brut	18862	20755	22569	24697	26976	29483
* Epargne nationale brute	4278	4869	5303	5944	6596	7299
* Epargne nationale % du PIB	23,7%	24,5	24,5	25,1	25,5	25,8

Source : [www.Tunisie.com](http://www.Tunisie.com).

En effet, « le mécanisme qui lie les taux d'intérêt et l'épargne ne paraît pas très puissant. Les causes sont à rechercher d'une part au niveau des revenus et d'autre part, au niveau des incitations fiscales » <sup>(244)</sup>. Si on prend à titre d'exemple la décennie 80, entre 1987-1989, la part de l'épargne bancaire, (qui comprend les comptes spéciaux d'épargne des dépôts à terme, les certificats de dépôt, et l'épargne auprès de la banque de l'habitat) dans l'épargne nationale est

244 - Cf. « La libéralisation financière en Tunisie : les premiers enseignements », Institut d'économie quantitative de Tunis, 1994, IEQ/AA/930928, p.10.

### A-3- La Tunisie :

Au niveau macro-économique, le type de mobilisation des ressources en Tunisie est identique à celui du Maroc et à celui de l'Algérie. Nous assistons depuis quelques années à une « transition » financière au Maghreb s'expliquent par un début de passage d'une économie d'endettement à une économie des marchés financiers <sup>(241)</sup>.

Anticipons pour dire que la réforme financière tunisienne s'intègre dans « une stratégie de développement libérale et largement ouverte sur l'extérieur. La libéralisation du secteur réel de l'activité économique a été accompagnée par une réforme financière dont l'objectif est d'améliorer l'efficacité et la concurrence dans le système financier. Parallèlement, un processus de libéralisation financière externe a été engagé » <sup>(242)</sup>. C.H Moore n'a pas manqué d'ailleurs de supposer pour la Tunisie qu' « une véritable libéralisation du système financier soutiendrait un système politique pluraliste » <sup>(243)</sup>.

En fait, la réforme du système financier tunisien va reposer sur quatre piliers :

1- Le changement de nature de la politique monétaire par une amélioration du système de la régulation monétaire et par un recours plus fréquent aux règles de fonctionnement du marché.

2- Le renforcement de l'intégration au sein du marché financier par une diminution de la segmentation et du cloisonnement qui marquent le fonctionnement de ces institutions.

3- Le développement du rôle de la bourse des valeurs mobilières comme cadre privilégié de mobilisation de l'épargne et de financement des investissements.

241 - Voir chapitre V.

242 - Cf. N. Ben Amor, « Les systèmes bancaires maghrébins » revue « Banques et entreprises », n° 24, décembre 1989.

243 - Observons tout de même qu'un système politique pluraliste ne veut pas dire forcément système politique démocratique. Cf. C. H. Moore, « Le système bancaire : politique de redressement du politique », in collectif dirigé par Zartman, « Tunisie : la politique économique de la réforme ».

#### 4- La consolidation progressive de la libéralisation financière externe.

Quels impacts ces réformes vont-elles avoir sur le niveau de mobilisation de l'épargne en Tunisie ? Et quels blocages continuent-ils de sévir dans le pays ?

##### **A-3-1- Le niveau actuel de l'épargne en Tunisie :**

Il se situe aux alentours de 25% du PNB, sensiblement identique à celui du Maroc et de l'Algérie. Alors que le PIB a augmenté de 35,38% entre 1996 et 2001, l'épargne nationale brute a augmenté de 41,39% entre les deux périodes, représentant presque 26% du produit national brut en 2001. Il est difficile de déterminer avec précision les mécanismes qui expliquent les niveaux de variation de l'épargne.

**Tableau n°IV.5 :**

##### *Indicateurs économiques de Tunisie (en Millions de dinars).*

	1996	97	98	99	2000	2001
* PIB prix du marché	19066	20898	22580	24671	26923	29423
* Revenu national disponible brut	18862	20755	22569	24697	26976	29483
* Epargne nationale brute	4278	4869	5303	5944	6596	7299
* Epargne nationale % du PIB	23,7%	24,5	24,5	25,1	25,5	25,8

Source : [www.Tunisie.com](http://www.Tunisie.com).

En effet, « le mécanisme qui lie les taux d'intérêt et l'épargne ne paraît pas très puissant. Les causes sont à rechercher d'une part au niveau des revenus et d'autre part, au niveau des incitations fiscales » <sup>(244)</sup>. Si on prend à titre d'exemple la décennie 80, entre 1987-1989, la part de l'épargne bancaire, (qui comprend les comptes spéciaux d'épargne des dépôts à terme, les certificats de dépôt, et l'épargne auprès de la banque de l'habitat) dans l'épargne nationale est.

244 - Cf. « La libéralisation financière en Tunisie : les premiers enseignements », Institut d'économie quantitative de Tunis, 1994, IEQ/AA/930928, p.10.



passée de 8,8% en 1986 à 21% en 1989 pour retomber à 5,8% en 1990. L'épargne bancaire a évolué entre 1980 et 1990 à un taux annuel moyen de 16,9% passant de 525 millions de Dinars à 2522 Millions de Dinars en 1990.

Les composantes de cette épargne ont par contre connu une évolution différenciée : les comptes spéciaux d'épargne ont progressé d'une manière continue sur la période au taux annuel moyen de 24%, les dépôts à terme et les certificats de dépôts ont évolué en dents de scie enregistrant un taux d'accroissement moyen de 10,9% alors que l'épargne logement s'est accrue de 24% entre 1980 et 1983 pour retomber à 6% entre 1984 et 1990<sup>(245)</sup>.

### **A-3-2- Les principales contraintes de la mobilisation de l'épargne en Tunisie :**

On peut en énumérer plusieurs :

1-Le manque de transparence et de volonté des entreprises à lever des fonds à la bourse des valeurs de Tunis. Lever des fonds à la bourse suppose une transparence « fiscale » difficile à obtenir.

2-La spéculation immobilière<sup>(246)</sup> concurrence directement le marché des capitaux tunisien car les actifs réels ou immeubles rapportent un taux de rendement à court terme plus attractif que ceux affichés par les actifs financiers.

3-Le faible niveau des revenus pour la majorité de la population, ce qui induit une faible proportion à l'épargne des ménages.

4-L'importance de l'intermédiation bancaire (70% en 1993) malgré son recul (87% en 1988).

5-Le comportement oligopolistique des banques qui s'étend sur un plafond des taux d'intérêt à offrir aux déposants<sup>(247)</sup>.

## ***B- Les modalités de financement hypothécaire au Maghreb.***

245 - Ibid., p. 8.

246 - Cf. D. Saidane, « Libéralisation financière, séquentialisation et marché des capitaux, le cas de la Tunisie », in « Annales d'économie et de gestion », n° 5, octobre 1995, p. 104.

247 - Cf. C.H Moore, « Le système bancaire »... op.cit, p. 106.

Entre pays du Maghreb, les modalités de financement hypothécaires ne sont pas identiques et ont pour principale caractéristique un faible rendement. Les systèmes algérien et tunisien sont basés sur une mobilisation préalable de l'épargne, ce qui n'est pas le cas pour le cas marocain.

### **B.1- Le Maroc**

C'est le cadre institutionnel de l'offre des produits hypothécaires ainsi que l'analyse de l'environnement et des risques qui nous permettent d'analyser les modalités du financement hypothécaire au Maroc.

#### **B.1.1- Présentation générale.**

Le système de financement du logement est un système dual. Il se compose :

- d'un sous-système de financement du logement formel ou officiel (qui est le financement bancaire analysé précédemment) mais marginal car n'assurant le financement que d'à peine 13 à 15% de logements construits ;
- d'un sous-système de financement considéré comme informel (car souvent certaines pratiques de financement sont largement employées mais non reconnues officiellement telle que la pseudo-hypothèque, la tontine, le financement de proximité ou familial ...)

Le système formel de financement du logement est caractérisé par l'existence d'une seule institution dominante qui est le CIH, mais qui est en perte de vitesse par rapport aux autres banques malgré son quasi-monopole dans le financement de l'opération des 200000 logements <sup>(248)</sup>, et l'expertise dont il fait preuve dans le domaine de financement de l'habitat.

Le CIH a toujours eu un accès privilégié aux ressources financières de longue durée : en effet, il a droit d'émettre des obligations avec la garantie de

---

248 Cf. Chapitre II, section I.

l'Etat (supprimée en juillet 1996). L'Etat canalise aussi vers le CIH une large partie des ressources budgétaires nationales ainsi que des financements extérieurs destinés à l'habitat social. D'autre part, les banques sont obligées de souscrire des obligations émises par le CIH et qui lui permettent de disposer de ressources suffisantes. Aussi, il a été mis en place un dispositif<sup>(249)</sup> de crédits hypothécaires destinés à toutes les catégories sociales de la population :

- ménages à revenu supérieur : appelé régime général.
- ménages à revenu faible et moyen (RFM) : appelé régime spécial.

Les deux régimes comportent une bonification du taux d'intérêt (2% pour le régime général et 6% pour le régime spécial) en plus d'autres avantages fiscaux notamment. D'autres banques interviennent aussi dans le financement du logement : la Banque Populaire, la Caisse Nationale de Crédit Agricole (CNCA), et depuis quelques années les banques commerciales.

Le système informel de financement du logement se caractérise essentiellement par le recours au fonds propres pour la construction notamment, alors que celle-ci nécessite la mobilisation de sommes importantes<sup>(250)</sup>

Le financement informel est intimement lié à l'auto construction et à l'auto promotion<sup>(251)</sup>.

### **B.1.2- Cadre institutionnel et offre des produits hypothécaires.**

Depuis l'adoption de la loi bancaire de 1993, il a été mis fin au cloisonnement de l'activité bancaire entre banques et OFS. Désormais, toutes les banques ont la possibilité de financer le logement et peuvent demander à bénéficier de la procédure de l'agrément définie par le Décret de 1968. A ce

249 Cf. Chapitre II, section I.

250 C'est pour cette raison que la production échelonnée dans le temps s'avère une formule très adaptée aux ménages mais qui n'en présente pas moins plusieurs inconvénients : chantiers interminables, gaspillage de temps, faible rendement de "l'utilisé" de l'habitat construit ...

251 Cf. chapitre II de notre thèse.

jour, seuls le CIH et le CPM en bénéficient ; les autres banques jugent la procédure inopportune.

Nous allons analyser successivement<sup>1</sup> le Décret Royal du 17 décembre 1968 et la législation relative aux hypothèques, ensuite on passera en revue les modalités d'offre hypothécaire.

### **B.1.2.1- Le Décret du 17 décembre 1968.**

Il constitue un document fondamental régissant l'octroi des crédits et des avantages aux constructeurs et acquéreurs de logements. Afin de mieux comprendre l'impact de ce dispositif sur la construction et le financement du logement et les réticences qu'il est susceptible de présenter aux institutions bancaires, nous allons en résumer les principales dispositions.

#### **Contrôle du Ministère des Finances**

L'obtention par un Etablissement de crédit de l'agrément oblige celui-ci à être soumis au contrôle des agents du Ministère des Finances et de l'Inspection Générale des Finances (Article 04). Le commissaire du Gouvernement mandaté par le Ministère des Finances placé auprès de l'institution siège à tous les Conseils d'Administration et reçoit tous les documents qui lui sont adressés ; il peut consulter tous les documents et registres de l'institution (Article 05).

#### **Exclusion des sociétés à capital variable.**

L'Article 03 stipule que seules les sociétés à capital fixe peuvent bénéficier de l'agrément, ce qui excluait le groupe BCP de cet avantage jusqu'à décembre 1999 où la chambre des représentants avait approuvé la transformation de la B.C.P en société anonyme et l'ouverture de son capital<sup>(252)</sup>.

#### **Financement des opérations.**

L'Article 06 donne la possibilité aux établissements agréés pour le financement de leurs opérations :

- de recevoir des dépôts du public ;

<sup>252</sup> Cf. Rapport annuel du Groupe Banques Populaires, 1999 ; p : 10.

- d'émettre des bons et des obligations, négociables à la bourse des valeurs, ayant pour garantie les hypothèques prises sur les immeubles des emprunteurs et dont le service de la dette peut être garanti par l'Etat.

### **Conditions de prêts.**

L'attribution du prêt par l'Etablissement de crédit suppose le respect par celui-ci des conditions suivantes :

- Les prêts doivent être sur première hypothèque (sauf en cas de garantie totale de l'Etat ou de nantissement du fonds de commerce). L'hypothèque constitue une garantie du prêt majoré de 15% pour les intérêts et les frais (Article 09).
- Les contrats hypothécaires sont enregistrés dans les livres fonciers de la conservation foncière (Article 10). La durée des prêts ne peut excéder 25 ans.
- Le remboursement par anticipation est envisageable soit en partie, soit en totalité après l'expiration d'un délai fixé dans le contrat du prêt ; une indemnité à payer par l'emprunteur est prévue et ne peut dépasser six mois d'intérêt sur le montant remboursé par anticipation (Article 15).
- Le taux d'intérêt est fixé par l'Etablissement agréé avec l'accord du Ministère des Finances, sauf pour les prêts effectués pour le compte de l'Etat destinés à la construction et l'acquisition de logements économiques (titre VI) et aux coopératives (titre VII), et dans cette situation, le taux d'intérêt est fixé par le Ministère des Finances.

### **Catégories de prêts.**

**Titre IV :** Prêts à la construction et à l'acquisition de logements ; c'est l'établissement agréé qui fixe le taux d'intérêt, après accord du Ministère des Finances, avec un montant maximum de 75% de la valeur immobilière totale.

**Titre VI :** Prêts à la construction et à l'acquisition de logements économiques : ces prêts sont attribués pour le compte de l'Etat soit directement

par l'institution agréée, soit par l'intermédiaire de correspondants dans des conditions fixées entre le Ministère des Finances et ces institutions.

### **Titre VII : Prêts destinés aux coopératives d'habitation.**

Des ristournes d'intérêt ainsi que d'autres avantages sont accordés dans les conditions suivantes pour les prêts octroyés sous les titres IV et VI, pour les immeubles collectifs :

- Les bénéficiaires sont les premiers acquéreurs de logements individuels.
- Les projets réalisés doivent être agréés par le Ministère des Finances après avis du Ministère de l'Habitat.

### **Procédure de saisie accélérée**

Le Décret donne la possibilité aux institutions agréées les moyens d'exécution particulières contre les emprunteurs en cas de non paiement de la créance (Titre VIII). Cette procédure permet au prêteur agréé de déclencher la saisie et la vente aux enchères d'un immeuble dans un délai de trois mois. Le jugement obtenu est sans appel.

### **Hypothèque provisoire**

L'institution agréée a le droit de décliner un droit d'inscription hypothécaire, même lorsqu'il s'agit d'immeuble en instance d'immatriculation.

### **Exonération**

Le décret accorde l'exonération des droits d'enregistrement des actes de prêt.

L'arrêté d'application du Décret de 1968 et ses modifications ultérieures ont établi les critères et avantages suivants pour les catégories de prêt définis au titre IV et titre VI du décret.

**Titre I** : Prêts à la construction et à l'acquisition de logement.

Ces prêts sont accordés pour la construction de logements destinés à l'habitation personnelle et dont la VIT ne dépasse pas 350.000 DH et ces prêts ne peuvent dépasser 75% de la VIT.

La VIT est définie comme comprenant le terrain, la construction, les branchements aux services, les frais d'acte, taxes et honoraires, les intérêts intérimaires et la prime d'assurance. La valeur du terrain est limitée à 50.000 DH.

Des ristournes d'intérêt de 2% sont accordées pour l'acquisition de logements neufs destinés à l'habitation personnelle. Ces ristournes peuvent concerner la construction de logements neufs destinés à la location, si les logements font partie de projets agréés par le Ministère des Finances. Les avantages sont accordés aux premiers acquéreurs de logements dans le cadre de programmes collectifs agréés par le Ministère des Finances. La ristourne est accordée pour la durée du prêt.

**Titre II** : Prêts à la construction et l'acquisition de logements économiques.

Mêmes conditions que pour l'opération des 200.000 logements.

**B.1.2.2- La législation relative aux hypothèques**

Le texte de base qui régit la contrat d'hypothèque sur les immeubles est le Dahir du 02 juin 1915. Pour les propriétaires, ce texte semble ne pas défendre correctement leurs intérêts car la procédure définie par le Dahir est fastidieuse et met en jeu plusieurs intervenants.

Elle ouvre la voie à des délais multiples et donne plusieurs droits de contestation à l'emprunteur, notamment contestation comptable (montant de la créance), contestation de l'expertise de l'immeuble, contestation de l'adjudication par enchères ... etc. A cela s'ajoute la lenteur de l'administration de la justice et les considérations de nature sociale et d'équité souvent invoquées au bénéfice des emprunteurs par les tribunaux, qui disposent d'un pouvoir

quasi-discrétionnaire pour autoriser ou refuser de prononcer la vente. Il en découle que les délais de réalisation du gage prévus par le texte de 1915 sont théoriques et que les prêteurs font plutôt face à des délais allant de trois à cinq ans, bien que l'on ait mentionné que dans certains cas, ceux-ci étaient ramenés à un an !<sup>(253)</sup>

Par contre, la procédure accélérée de réalisation du gage hypothécaire permise aux établissements agréés est plus expéditive et ne donne droit à aucune contestation. Mais la pratique montre que les banques hésitent à recourir à cette procédure et utilisent d'autres recours en cas de défaillance de l'emprunteur.

D'une manière générale, le texte de 1915 « crée un risque de crédit anormal pour le prêteur et ce risque a pour effet de restreindre l'offre de crédit et d'en accroître le coût »<sup>(254)</sup>. En outre, le décret de 1968 fait courir aux prêteurs ne bénéficiant pas de l'agrément un risque et les oblige à ajouter une prime supplémentaire à leurs emprunteurs, ce qui rend le coût du crédit trop élevé.

### **B.1.2.3- L'offre des produits hypothécaires**

D'une manière générale, on peut dire que les institutions financières marocaines continuent de subir une forte spécialisation et un fort cloisonnement malgré la réforme financière de 1993. Le secteur du logement reprend systématiquement cette situation : le financement de l'habitat a été pendant plusieurs années la spécialité d'une seule institution, à savoir le CIH, dont le rôle s'est même renforcé ces dernières années avec l'opération des 200.000 logements<sup>(255)</sup>.

Il faut souligner que le CPM exerce un rôle non négligeable surtout en faveur des RME. Mais ils n'opèrent pas en situation de concurrence réelle et cela pour plusieurs raisons :

<sup>253</sup> Etude relative aux aspects financiers et fiscaux » ... Rapport de la phase stratégie, Vol. 1 op.cit p : 10.

<sup>254</sup> Ibid. p : 12.

<sup>255</sup> Vues les déboires de l'institution depuis quelques années, celle-ci a vu sa part dans le financement de l'habitat se rétrécir d'année en année, voir tableau n° 2-48.



- les conditions d'admissibilité de ces institutions sont très contraignantes malgré l'abondance de leurs ressources à long terme.
- il y a une ambiguïté quant à la mission du CIH ; c'est un organisme qui collecte les dépôts (environ 20% de ses ressources) mais qui jouit de privilèges importants.
- le CIH et la BCP bénéficient de la procédure d'agrément, ce qui leur permet de faire bénéficier leur clients d'exonérations fiscales, notamment de TVA et de leur accorder des ristournes (via l'Etat) d'intérêt. D'autre part, le CIH a le monopole de financement des promoteurs publics, ce qui lui garantit un marché d'une grande importance et qui n'est pas à la portée des autres institutions bancaires. Il a pu bénéficier, contrairement aux autres banques, de la garantie gouvernementale pour ses emprunts. Il n'a pas de contraintes d'emplois obligatoires comme les autres banques. Ses pratiques de souscription du crédit sont très prudentes <sup>(256)</sup>.
- les institutions qui collectent les dépôts et l'épargne ne les réinvestissent pas sous forme de prêts à ces mêmes particuliers : tantôt cela se pratique de façon marginale (cas du CPM) tantôt cela se pratique de façon indirecte (l'épargne postale va transiter par la CDG pour être employée par le CIH). Pour ce qui est des banques privées, bien qu'elles soient habilitées depuis 1991 à consentir des prêts au logement, elles préfèrent souscrire des emprunts obligatoires au profit du CIH que d'accorder directement elles-mêmes des prêts hypothécaires.

Ainsi, le Groupement Professionnel des Banques (GPBM) a pu faire la précision suivante : «quant à la formule de mobilisation de la contribution du système bancaire, il ressort des discussions menées au sein du GPBM que la quasi-totalité des banques préfèrent souscrire au profit soit de l'Etat, soit des

---

<sup>256</sup> Le CIH dépasse rarement une quotité de financement de 65 à 70% de la valeur estimative du bien immeuble.

organismes de financement (CIH, BCP) à des emprunts obligataires avec une garantie de l'Etat ... »<sup>(257)</sup>.

Dans l'ensemble, le système financier en général et le système de financement du logement en particulier obéit à une structure spécialisée et compartimentée qui n'arrive pas à mobiliser l'épargne des particuliers, et surtout ne touche qu'une frange minime de la population potentiellement apte à construire ou acquérir un logement (entre 14 et 15% des constructions sont financées par le système bancaire).

En résumé, le financement hypothécaire du logement se fait quasi-systématiquement au moyen des prêts répondant aux modalités suivantes :

- Une durée initiale variante de 5 à 15 ans ;
- Un taux d'intérêt annuel fixe applicable pour la durée entière du prêt<sup>(258)</sup> ;
- Des remboursements mensuels égaux incluant capital et intérêt ;
- Une cédule d'amortissement du capital basée sur une annuité constante pour la durée entière du prêt.

### **B.1.3- L'environnement et les risques**

L'environnement économique marocain peut être caractérisé par une situation où le chômage et le déficit budgétaire sont persistants. A cela il faut ajouter une situation d'inflation autour de 6 à 7% l'an. Si on ajoute le paramètre de la démographie, le Maroc est obligé d'avoir une croissance forte où l'inflation resterait dans les proportions actuelles.

Face aux besoins de l'économie, la mobilisation de l'épargne constituera un souci majeur, surtout pour faire face à la demande de logement. Or, les modalités de remboursement des prêts hypothécaires au Maroc génèrent un gaspillage des ressources, car ils prévoient le remboursement du prêt sur la base

<sup>257</sup> Citation tirée de « Etude relative aux aspects financiers .... » t1 Op. cit. p : 47.

<sup>258</sup> Depuis quelques années, plusieurs banques privées ont commencé à appliquer des taux d'intérêt variables en raison de leur disponibilité en liquidités et aussi en raison de la baisse des taux d'intérêt enregistrés ces dernières années.

d'une annuité constante, exprimée en monnaie nominale. Comme il s'agit d'un environnement inflationniste, la mensualité constante impose à l'emprunteur un effort financier réel décroissant avec le déroulement des années. Il y a donc un « tilt effect » qui peut être décrit comme suit : « si l'effort financier d'un ménage pour accéder à la propriété est déterminé comme étant la résultante du montant du remboursement mensuel de son hypothèque divisé par son revenu mensuel net, il s'ensuit que tout ajustement du revenu net à l'inflation aura pour effet de réduire d'autant l'effort financier consenti par l'emprunteur si la mensualité demeure constante » <sup>(259)</sup>.

Une allocation optimale des ressources rares devrait alors dans le sens de l'application d'une annuité de remboursement croissante, puisque théoriquement le revenu réel des ménages va croissant. Si on suppose un taux d'inflation de 4%<sup>(260)</sup>, la durée de remboursement du prêt hypothécaire serait réduite d'un tiers, ce qui permettrait de libérer les ressources pour le financement d'autres logements.

Cette mesure pourrait s'appliquer à l'opération des 200.000 logements car les bénéficiaires pourraient voir leur revenu augmenter pendant la durée du prêt tournant souvent autour de 15 ans.

Pour ce qui est de la gestion des risques de crédit, toutes les banques appliquent des conditions très conservatrices pour l'accès au logement, en particulier le CIH et le CPM.

Ces conditions sont les suivantes :

- L'emprunteur doit justifier de revenus suffisants et stables ;
- L'effort financier pour l'acquisition du logement ne doit pas dépasser 40% du revenu ;
- L'emprunt ne doit pas dépasser 75% de la valeur estimée de l'immeuble.

<sup>259</sup> « Etude relative aux aspects ..... » T1 op. cit. p : 52.

<sup>260</sup> Hypothèse prise de « Etude relative aux aspects ..... » ibid. p : 52.

Mais souvent, ces conditions ne sont pas respectées par les banques. Pour ce qui est du montant de prêt maximum, la valeur réelle du terrain n'est pas prise en considération, ce qui limite considérablement les conditions d'accès au financement <sup>(261)</sup>.

Par ailleurs, même si la quotité de l'emprunt peut représenter 75% de la valeur de l'immeuble, les banques estiment qu'elles n'ont pas à courir un tel risque et limitent leur prêt à 50-60% de la valeur de l'immeuble.

On constate aussi la pratique d'une durée relativement courte de la part des prêteurs <sup>(262)</sup> pour ce qui est des prêts attribués.

En résumé, « l'aversion des banques marocaines face au risque de crédit apparaît toutefois élevée et généralisée à l'ensemble des secteurs d'activité économique. Il est en effet de pratique courante d'effectuer des montages financiers qui ont pour objet d'isoler le risque de crédit et de le faire assumer par des tiers, permettant ainsi à l'institution financière de limiter sa participation à un prêt d'argent à risque nul. Le CPM à titre d'exemple consent systématiquement des crédits en collaboration avec des mutuelles d'endossement professionnelles qui assurent pratiquement la totalité du risque moyennant une rémunération ou une prime de l'ordre de 1,5% à 2% <sup>(263)</sup>.

### **B.2-L'Algérie**

A l'image de la Tunisie, le système de financement des acquéreurs repose sur le préalable de l'épargne logement. Le financement est assuré par une seule banque, la CNEP, désormais banque universelle. Les domaines de compétence de cette banque sont très vastes (voir chapitre II, section I).

<sup>261</sup> Le coût du terrain peut parfois à lui seul représenter 100% des coûts de construction du bien logement. La spéculation effectuée sur les terrains urbains et le taux relativement important de l'inflation expliquent la prudence des prêteur.

<sup>262</sup> Sous le régime général, moins de 14% des crédits accordés en 1994 l'ont été pour des durées supérieures à 15 ans, la majorité des crédits accordés l'ont été pour des termes de 12 ans et moins. Consulter à ce titre, « Etude relative aux aspects .... » T1, op. cit. p : 53.

<sup>263</sup> Ibid.

Soulignons que les modalités de financement hypothécaires en Algérie sont marquées par un interventionnisme étatique très fort, pour des raisons culturelles et idéologiques :

- culturelles car l'Algérie a connu une très longue période de colonisation où les bases de la nation algérienne ont été sérieusement entamées. Seul un interventionnisme étatique très fort pouvait constituer un nouveau ciment social.

- idéologiques suites à la mise en place d'une économie socialiste au lendemain de l'indépendance, afin de façonner un pays moderne et solidaire.

Le droit au logement en Algérie sera une revendication très forte, mais paradoxalement, cette revendication doit venir après la construction d'une économie de production très forte. On doit industrialiser d'abord le pays, ensuite on satisfera les besoins de consommation, dont le logement. Le financement du logement social repose sur deux principes essentiels :

- 1-C'est l'Etat qui en assure le financement (de la construction).

- 2-C'est un dispositif basé sur le locatif (contrairement au Maroc et à l'Algérie). En effet, les couches laborieuses ont droit à la location d'un logement social dont la construction est entièrement financée par les pouvoirs publics.

Dans ce dispositif général, la CNEP/Banque reste la principale banque de financement de l'habitat, alors que les autres banques se désintéressent complètement du financement de ce type de produit.

### **B-3- La Tunisie :**

Si l'Etat tunisien s'employait durant les années 70 à prôner « un logement pour tous » sans y parvenir, il changera de politique durant les décennies suivantes en se désengageant. La formule « prise en charge par le citoyen lui-même »<sup>(264)</sup> sera employée.

La Banque de l'Habitat de Tunisie demeure la principale institution d'octroi des crédits hypothécaires. A l'image de la CNEP algérienne, elle propose une panoplie de produits d'épargne (épargne-terrain, épargne-acquisition de vieux logements, épargne-rénovation, épargne à option), préalables à l'obtention d'un prêt hypothécaire. En 1996, le gouvernement a procédé à l'extension du régime hypothécaire (non lié à l'épargne) aux différents types de logements sociaux et le financement de l'achat de terrains destinés à la construction, à travers la création de crédits directs dont le montant peut atteindre 30.000 dinars remboursables sur 20 ans, au taux bancaire<sup>(265)</sup>.

Par ailleurs, il existe depuis 1977, « un fonds de promotion pour le logement des salariés » (FOPROLOS), géré désormais par la Banque de l'Habitat, et approvisionné par le versement des employeurs publics et privés de 1% des salaires, dont la fonction consiste à préfinancer les promoteurs publics et privés pour la construction de logements sociaux et d'octroyer des crédits aux salariés gagnant un à trois fois le SMIG. Les normes de logements concernés par le FOPROLOS sont de deux ordres :

- le logement à caractère individuel qui ne doit pas dépasser 50m<sup>2</sup> sur un terrain d'environ 100m<sup>2</sup>. Il peut être évolutif et ne peuvent en bénéficier que les salariés gagnant un à deux fois le SMIG,

264 - « République Tunisienne, Ministère de l'Équipement et de l'Habitat », rapport national pour la deuxième conférence des Nations-Unies sur les Etablissements Humains, 1996.

265 - Banque de l'Habitat de Tunisie, rapport annuel, 1996, p. 21.

- le logement collectif qui doit avoir une superficie couverte inférieure ou égale à 75m<sup>2</sup>. Il est destiné aux salariés touchant deux à trois fois le SMIG.

D'un autre côté, la possibilité a été accordée pour les deux conjoints salariés de cumuler deux crédits logements contractés auprès des organismes de sécurité sociale ou de la Banque de l'Habitat.

## II- La contribution publique au financement du logement.

De par la nature du bien logement (longue durée de vie économique nécessitant un gros effort financier....) et par la structuration économique des pays du Maghreb (faiblesse et instabilité des revenus,....), l'Etat est amené à jouer un rôle central dans la production et le financement du logement, surtout en faveur des classes les moins aisées de la population. Seulement, les besoins sont énormes et les contraintes sur les finances publiques sont fortes, ce qui limite sérieusement les marges de manœuvre des Pouvoirs Publics. Cette situation singulière appelle donc une rationalisation des actions publiques. Afin de tirer profit des expériences des autres pays, notamment développés, nous allons dans un premier paragraphe essayer de déterminer les besoins en logement social pour chaque pays, ensuite on abordera certaines expériences étrangères, et enfin on analysera les expériences maghrébines dans le domaine du logement social.

### ***A-Les besoins en logement social au Maghreb.***

Ils sont disproportionnés pour l'ensemble des pays du Maghreb avec de légères différences d'un pays à l'autre.

#### **A.1-Les besoins en logement social au Maroc.**

Si une politique de logement social suppose indéniablement l'intervention des Pouvoirs Publics pour agir soit sur l'offre soit sur la demande (ou des deux en même temps), force est de reconnaître que cette politique a concerné au Maroc les choix suivants :

- Une intervention directe de l'Etat à travers ses OST par la fourniture de lots et de logements à bon marché.
- Une action concernant l'aménagement urbain visant à lutter contre les bidonvilles et les quartiers clandestins.
- La solvabilisation de la demande par la mise en place de mécanismes financiers permettant aux catégories à revenu limité d'accéder au logement.
- L'application d'un laxisme juridique et la perpétuation<sup>(266)</sup> de pratiques judiciaires permettant de protéger les locataires<sup>1</sup> des hausses de loyer et les propriétaires de la perte de leur logement en cas de non paiement de leur prêt hypothécaire.

Pour bien mettre en exergue la problématique du logement social au Maroc, on se basera sur les données du dernier recensement de 1994 qui nous permettra de ressortir les tendances démographiques de l'urbanisation avec le déficit en logements qui ne cesse de se creuser, en tenant compte d'une variable importante dans ce type d'analyse qui est le revenu des ménages<sup>(267)</sup>.

### **A.1.1 Les données du recensement de 1994**

En 1994, la population recensée a été de 26.073.593 habitants contre 20.419.555 habitants en 1982, soit un taux d'accroissement annuel moyen de 2,1%.

En 2001, l'accroissement annuel de la population a été estimé à 450.000 habitants<sup>(268)</sup>.

---

266 En l'an 2000, une loi a été votée au parlement et qui a consisté à rééquilibrer davantage les relations entre propriétaires et locataires.

267 Pour ce paragraphe réservé aux besoins en logement social au Maroc, nous nous sommes largement inspirés des travaux d'A. Lehzam, notamment sa participation avec James Mc Gregor au volet « logement social » de l'« Etude relative aux aspects financiers et fiscaux du financement du logement au Maroc » T1, op. cit

268 Consulter le quotidien « Al Alam » du jeudi 16 août 2001, le journal cite des projections qui estiment que dans les vingt prochaines années, l'exode rural va se poursuivre et la population des campagnes en 2020 sera à peine égale à celle de 2001. c'est à dire que la problématique urbaine et de l'habitat doit tenir compte d'un équilibre fragile entre villes et campagnes. Si ces dernières continuent de souffrir d'une marginalisation et d'une paupérisation croissantes, ce sont les villes qui souffriront d'un afflux massif et les conditions de vie dans les cités urbaines risquent de se dégrader.

Déjà en 1987, l'enquête démographique nationale avait estimé à 271.000 les départs annuels nets des ruraux vers les centres urbains. (Direction de la statistique).



Durant la période inter-censitaire entre 1982 et 1994, la population marocaine s'était accrue de 5.654.038 habitants et plus de 82% de cet accroissement démographique a concerné les villes. Trois facteurs au moins peuvent expliquer cette situation :

- l'accroissement naturel de la population ;
- l'exode rural ;
- l'augmentation du nombre des localités urbaines qui étaient auparavant des centres ruraux et l'extension administrative des périmètres urbains.

Si le Maroc a enregistré une baisse continue de son taux d'accroissement naturel (depuis quelques décennies), s'expliquant par une baisse de la fécondité (7,4 enfants par femme en 1975, contre 5,5 en 1982 et 4,2 en 1990)<sup>(269)</sup>, par contre, il y a eu renforcement de l'intensité de l'exode rural<sup>(270)</sup>.

Les tendances générales de l'immigration indiquent d'une part une féminisation accrue des migrants et d'autre part une recherche d'amélioration des conditions de vie dans la ville. En effet, le tableau 4.6 montre que 61,8% des chefs de ménages migrants ne possèdent aucun bien immobilier (67% pour les femmes). Ceci explique les conditions précaires dans les campagnes. A peine 17,5% des ménages migrants sont en possession d'un logement et d'une parcelle de terre.

269 La baisse de la fécondité pourrait s'expliquer par le recul du mariage, le développement des moyens contraceptifs.

270 Deux hypothèses majeures expliquent la tendance vers l'accroissement de l'exode rural d'après la Direction de la statistique et le CERED :

- Le Pull urbain, c'est à dire, l'attraction de la ville à cause de l'écart important entre les niveaux de revenus dans les campagnes et dans les villes.
- Le Push rural, c'est à dire, la pression démographique forte sur la terre aggravée par le sécheresse.

**Tableau n° IV-6 :**

***Chef de ménage migrant par sexe selon la possession de propriété  
en milieu d'origine en 1991 (en %)***

<b>Statut de possession</b>	<b>Masculin</b>	<b>Féminin</b>	<b>Ensemble</b>
Sans propriété	60,30	67,60	61,80
Logement	3,20	2,50	3,10
Terre	12,40	9,00	11,70
Logement + terre	18,10	14,90	17,50
Partie de propriété	5,70	5,70	5,70
Autres	0,30	0,40	0,30
<b>Ensemble</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Source : A.Lfkhakhekh,

« Exode rural et développement des campagnes »

FNUAP/Ministère de la population, juin 1995

Ajouté à l'accroissement naturel et à l'exode rural, l'accroissement de la population urbaine est une donnée structurelle du Maroc contemporain. La population urbaine était de 420.000 en 1900 contre 13.414.560 en 1994 et 15.401.000 en 1999<sup>(271)</sup>.

Il y a lieu d'observer aussi au niveau des tendances spatiales de l'urbanisation le comportement suivant :

- La suprématie démographique et économique des villes de l'Axe Kenitra – El Jadida avec la gravitation de petits et moyens centres urbains autour des grandes villes.
- Le même comportement est observé autour des grandes villes intérieures.
- Des villes moyennes de l'intérieur (Beni-Mellal, Khemisset, Sidi Slimane, Khouribga ...) connaissent un essor démographique et une extension spatiale.
- Des villes moyennes restent en stagnation à cause des difficultés économiques (crise de l'artisanat, de la pêche ...) telles qu'Essaouira, Safi, ...

<sup>271</sup> Ces chiffres sont tirés du recensement général de la population et de l'habitat RGPH de 1994 et de " Maroc en chiffres" de 1999.

Taroudant, Figuig, Tata, ....Elles souffrent aussi de la concurrence provenant d'autres villes proches ou lointaines.

En ce qui concerne le façonnement du paysage urbain marocain, le tableau IV.7 nous montre que la répartition de la population urbaine se fait au profit des centres ayant une population entre 20.000 et 100.000 habitants (18,4% de l'effectif en 1971 contre 21,7% en 1982 et 29,8% en 1994, reflétant un taux d'accroissement annuel moyen de 6,5%).

**Tableau IV.7 :**

*Répartition de la population des centres urbains par catégorie 1971, 1982 et 1994*

Catégorie des villes par nombre d'habitants	1971		1982		1994	
	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%
> 1 000 000 (Casa)	1506373	26,70	2139204	24,90	2678810	20,00
de 100 000 à 1 000 000	2405715	42,60	3470667	40,40	413572	38,30
de 20 000 à 100 000	1041886	18,40	1864280	21,70	3994737	29,80
Moins de 20 000	690942	12,30	1120292	13,00	1594293	11,90
<b>Ensemble</b>	<b>5644916</b>	<b>100,00</b>	<b>8594443</b>	<b>100,00</b>	<b>13414560</b>	<b>100,00</b>

Source : RGPH

Par contre, la part des villes dans la répartition totale au-delà de 100.000 habitants a régressé progressivement entre 1971, 1982 et 1994.

Ce changement qualitatif mérite d'être souligné et doit avoir un impact sur la stratégie de l'habitat à suivre par le Maroc. En effet, la demande en logements se ressentira davantage dans les centres urbains de 20.000 et 100.000 habitants que dans les grandes villes <sup>(272)</sup>.

<sup>272</sup> En fait, le droit d'entrée dans les grandes villes est de plus en plus élevé, surtout à Casablanca où le coût de la vie en général est très élevé (loyer exorbitant). Ceci ne veut pas dire que les Pouvoirs Publics doivent se désintéresser de la question de l'habitat dans les grands centres urbains !.

**Tableau IV.8 :****Accroissement global par catégorie de centres et par période : 1971-1982 et 1982-1994**

Catégorie des villes par nombre d'habitants	1971-1982		1982-1994	
	Effectif	%	Effectif	%
> 1 00. 000 (Casa)	632831	21,50	548606	11,40
de 100 000 à 1 00 000	1064952	36,10	1644053	34,50
de 20 000 à 100 000	822394	27,90	2133457	44,30
Moins de 20 000	429350	14,50	474001	9,80
<b>Ensemble</b>	<b>2949527</b>	<b>100,00</b>	<b>7820117</b>	<b>100,00</b>

Source : Direction de la statistique.

Le tableau précédent montre que le plus fort accroissement de la population urbaine a concerné( entre 1982 et 1994) les centres de 20.000 à 100.000 habitants (+ 44,30% contre 11% pour les villes de plus de 1.000.000 habitants, à savoir Casablanca)<sup>(273)</sup>.

**A.1.2- Formation des ménages urbains et offre de logements**

De 1982 à 1994, le nombre de ménages urbains est passé de 1593717 à 2522292 avec une stabilisation de la taille des ménages passant de 5,5 en 1982 à 5,6 en 1998, comme ceci ressort du tableau n° IV-9.

**Tableau n° IV.9 :****Taille et nombre de ménages par milieu de résidence**

	Nombre de ménages		Taille des ménages		
	1982	1994	1982	1994	1998
Urbain	1593717	2552292	5,50	5,30	5,60
Rural	1839140	1921958	6,40	6,60	6,40
<b>Ensemble</b>	<b>3432858</b>	<b>4444250</b>	<b>6,00</b>	<b>5,90</b>	<b>-</b>

Source : RGPH et « Habitat en chiffres »1998.

273 Selon les projections du CERED, les villes de 20.000 à 100.000 habitants regrouperont en 2002 environ 47% de la population urbaine, 55% en 2007 et 66% en 2012. Chiffres cités dans « Etude relative aux aspects financiers.. » T1 Volet « Logement social » op. cit. p : 2-8 phase diagnostic.

Pour ce qui est de la projection du nombre des ménages à l'horizon 2012, celui-ci atteindra 4842000 ménages comme cela apparaît au tableau H-5.

**Tableau IV.10 :**

***Projection de la population et des ménages à l'horizon 2012 en milieu urbain.***

	1994	1997	2002	2007	2012
Population (en milliers)	1.3414	14.916	17.299	19.769	22.274
Taille moyenne des ménages	5,3	5,2	5,0	4,8	4,6
Nombre de ménages (en milliers)	2.522	2.968	3.459	4.118	4.842
Ménages supplémentaires par périodes cumulées (en milliers)		346	937	1.596	2.320

Source : « Etude relative aux aspects financiers... »

Volet « Logement social » Op. Cit. p : 2-10

Le nombre de ménages ira donc en s'accroissant puisque les ménages supplémentaires atteindraient 145.000 à partir de 2002.

Afin d'avoir une idée sur les conditions d'habitation des ménages en vue de déterminer une stratégie d'offre de logements sociaux, les tableaux suivants nous retracent respectivement la répartition des ménages selon le nombre de pièces dans le logement et le nombre moyen de pièces d'habitation par ménage selon le milieu de résidence.

**Tableau IV.11 :*****Répartition des ménages en 1998 selon le nombre de pièces dans le logement et le milieu de résidence***

Nombre de pièces	Grandes villes*	Moyennes et petites villes	Urbain	Rural	Ensemble
1 pièce	14,80	8,30	12,60	9,20	11,10
2 pièces	32,90	27,10	30,90	29,90	30,50
3 pièces	29,30	36,20	31,60	27,50	29,90
4 pièces	12,20	16,60	13,70	18,20	15,60
5 pièces	10,80	11,80	11,20	15,20	12,90
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Source : Direction des statistiques, Enquête niveau de des ménages 1998 et « habitat en chiffres », 1998

\* Villes de 100.000 habitants et plus

Le tableau IV.11 montre clairement que 43,5% des ménages urbains vivent dans des habitations de moins de trois pièces (47,7% pour les grandes villes). Ce sont ces ménages qui doivent être concernés en premier lieu par une politique de logement social.

**Tableau IV.12 :*****Nombre moyen de pièces d'habitation par ménage selon le milieu de résidence***

Année	Urbain	Rural	Ensemble
1982	2,60	2,80	2,70
1991	2,80	3,10	2,90
1994	2,86	3,10	2,95
1995	3,00	3,40	3,00
1996	2,90	3,10	2,90
1998	2,90	3,10	3,00

Source : Ibid

Il ressort du tableau 4.12 que le nombre moyen de pièces d'habitation par ménage ne s'est pas amélioré considérablement puisqu'il est passé de 2,60 pièces en 1982 à 2,90 pièces en 1998<sup>(274)</sup>.

Depuis plusieurs décennies, la tendance générale est vers la consolidation du statut de propriétaires pour les ménages (56,5% en 1998) urbains au détriment du statut de locataire (à peine 28,2% des ménages urbains en 1998). Ceci ne doit pas constituer une option définitive en matière d'habitat social en faveur de l'accession à la propriété, car la location de logements sociaux aidée par l'Etat peut être une étape dans l'itinéraire du ménage.

**Tableau IV.13 :**

*Evolution des constructions de 1983 à 2000.*

Années	Nombre d'autorisations	Nombre de logements
1983	21887	51319
1984	22430	49950
1985	23356	47416
1986	26390	51911
1987	30483	59699
1988	28919	89788
1989	29384	59672
1990	29911	62611
1991	24211	52314
1992	24748	50299
1993	29307	53960
1994	23506	53812
1995	31772	64524
1996	39160	104787
1997	38713	81398
1998	40172	87262
1999	39242	79743

Source : Annuaire statistique et « Maroc en chiffres » 1999, Direction de la statistique et Rapport annuel CIH 1997.

<sup>274</sup> Les recommandations à tirer des deux tableaux précédents en terme de politique de logement ne concordent pas avec la vision de la Banque Mondiale qui préconise ouvertement une baisse des normes d'habitation afin de réduire les coûts de construction et donc d'accès au logement. Il nous est difficile de prendre position dans ce débat qui doit interpeller toute la société civile, seule apte trouver un consensus sur les normes à appliquer. Les Pouvoirs Publics ont aussi leur mot à dire puisque leurs actions ne sont pas neutres. Consulter à ce titre « Stratégie du secteur d'habitat » Banque Mondiale, Op. Cit. p : 32.

L'examen de l'évolution du nombre d'autorisations de construire et du nombre de logements correspondants à partir de 1983 montre une tendance à la baisse malgré un pic d'autorisation en 1998 (40.172 autorisations) et un pic de construction de logements en 1996 (104.787 logements). La production formelle ne suit donc nullement les besoins. Les régions du centre et du Nord Ouest, à forte population urbaine ont subi la plus forte baisse entre 1991 et 1994 (56,3%) du nombre d'autorisations de construire <sup>(275)</sup>. Pour ce qui est des logements, leur nombre a régressé de 1,2% par an entre 1983 et 1994 dans les grands centres urbains (qui regroupent 76% de la population urbaine) <sup>(276)</sup>.

Devant cette situation de baisse quantitative de la production de logements et des effets économiques, sociaux, voire politiques qu'elle peut entraîner, comment se fait l'ajustement de l'offre à la demande ?

Pour faire face à la difficulté grandissante de se loger, les ménages recourent aux procédés suivants :

-La production clandestine de logements aux abords des villes : A ce titre, il faut souligner que les actions entreprises par le Ministère de l'habitat avaient permis de faire passer le nombre de ménages bidonvillois de 12,8 % en 1982 à 6,7% en 1992. Or, depuis, aucun recensement exhaustif n'a été effectué pour recenser les bidonvilles et l'habitat clandestin. Si la création de nouvelles instances de gestion et de contrôle de l'espace urbain telles que les agences urbaines et les inspections d'urbanisme s'est effectuée, aucune instance n'a été mise en place pour contrôler efficacement la prolifération de l'habitat clandestin aux abords des villes et dans les campagnes. Le résultat est une extension sans mesure des villes par la propagation des tissus clandestins <sup>(277)</sup>.

275 Cf. « Etude relative aux aspects financiers ... » T1, Volet « logement social » op. cit. p : 2-14.

276 Ibid. p : 2-14.

277 Cette situation est visible dans la plaine du Souss entre Agadir et Taroudant où on peut parler d'une conurbation de villes clandestines.



-La population recourt aussi à l'extension, la réhabilitation et la surélévation des constructions existantes. Ces pratiques se font souvent de façon non réglementaire et le laxisme des autorités à l'égard de la population est patent

**Tableau IV.14 :**

*Statistiques sur les infractions constatées dans quelques villes.*

	1993	1994	Nombre d'arrêtés exécutés pour 1993 et 1994
Wilaya de Fès	526	714	Absence d'information
Wilaya de Marrakech	-	261	21
Wilaya de Casablanca*	344	325	39

Source : Rapports d'activité des Agences Urbaines des Wilaya de Fès, Marrakech et Casablanca 1994.

\* Commune de Sidi Bernoussi

Quand les infractions sont constatées, elles connaissent très peu de suite <sup>(278)</sup>. (Tab. 4.14)

**A-1-3-Le déficit en logements.**

La notion de déficit en logements est difficile à mesurer avec précision. Cette notion peut concerner les logements vétustes, les bidonvilles et tissus anciens ainsi que la cohabitation de plusieurs ménages dans un seul logement <sup>(279)</sup>.

- Le tableau 4.15 nous permet de relever que dans l'ensemble, 35,90% des ménages vivent dans des maisons marocaines modernes et 28,80% des ménages

278 Dans ce domaine, comme dans d'autres, la pratique de la corruption est quasi-généralisée.

279 12% des ménages urbains cohabitent dans un seul logement contre 15% en 1991 selon les ENVM des 1991 et de 1998. Selon A. Lehzam et J. Mc Gregor, la détermination exacte de ce déficit pose au moins trois difficultés :

- La première est d'ordre statistique : gonfler le déficit peut décourager les Pouvoirs Publics à intervenir pour le juguler vu les sommes importantes à mobiliser ;

La deuxième : c'est une notion élastique car le déficit en logements est difficile à localiser en dehors des bidonvilles et de l'habitat non réglementaire ;

- La troisième : la notion de déficit peut englober aussi des statuts d'habitat qui peuvent être considérés par les habitants comme précaires (locataires occupant des logements de petite taille, ou payant des loyers disproportionnés à leur revenu). Il peut concerner aussi les ménages en situation d'attente d'accès au logement mais ne disposant pas de moyens à cet effet.

vivent dans des maisons rurales en pisé <sup>(280)</sup>.

**Tableau IV.15 :**

***Ménages selon les conditions d'habitation et le milieu de résidence***

Indicateurs	Milieu de résidence		
	Urbain	Rural	Ensemble
Ménages (en %) selon le type d'habitat			
- villa / niveau villa	2,80	0,10	1,60
- appartement dans immeuble	9,00		5,20
- maison marocaine traditionnelle	14,20		8,20
- maison marocaine moderne	62,80	0,20	35,90
- chambres dans un établissement non destiné à l'habitat	0,50		0,30
- baraque et habitat sommaire	9,90	4,80	7,70
- maison rurale en pisé		67,30	28,80
- maison rurale en dur		26,60	11,40
- autres	0,80	1,00	0,90
<b>total</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Source : ENVM : 1998-1999

Pour ce qui est du milieu urbain, 62,80% des ménages vivent dans des maisons marocaines modernes.<sup>(281)</sup>

<sup>280</sup> Une simple amélioration des conditions d'habitation des ménages a été constatée entre 1990-1991 et 1998-1999 puisque 54,7% des ménages considéraient leur logement exigu par rapport à la taille de leur ménage contre pour la première période contre 39,73% pour la deuxième période. D'autre part 27,06% des ménages urbains trouvent en 1998 leur logement inconfortable contre 31,3% en 1991.

<sup>281</sup> Ibid

**Tableau n° IV.16 :*****Ménages urbains selon qu'ils sont satisfaits ou non de leurs logements et le nombre de pièces***

Nombre de pièces	1	2	3	4	5 et plus	Ensemble
Satisfait	9,70	31,10	31,60	13,40	14,30	100,00
Non satisfait	34,00	37,10	20,00	4,70	4,30	100,00
<b>Ensemble</b>	<b>18,50</b>	<b>33,30</b>	<b>27,40</b>	<b>10,20</b>	<b>10,70</b>	<b>100,00</b>

Source : ENVM 1990-1991

Si on se limite à l'année 1994 pour laquelle nous disposons de chiffres définitifs (période de recensement), on peut faire une estimation globale de ce déficit.

**Tableau n° IV.17 :*****Estimation du déficit en logements en 1994.***

	Déficit minimal	Déficit maximal
Sous-habitat	239.755	239.755
Habitat ancien vétuste	246.614	246.614
Besoin de décohabitation	198.701	235.133
Réduction du surpeuplement	-	250.000
<b>Ensemble</b>	<b>685.070</b>	<b>971.502</b>

Source : « Etude relative aux aspects ... »  
op. cit. Composante logement social, p : 19.

Selon les hypothèses qu'on se donne de déficit maximum ou de déficit minimum, il ressort du tableau précédent que celui-ci oscille entre 685070 logements et 971502 logements pour 1994. Pour le plan du 20<sup>ème</sup> Siècle, il oscillerait donc autour du million de logements.

**A-1-4- Besoins en logements et revenus des ménages**

L'estimation des besoins globaux en logements doit tenir compte à la fois de l'accroissement démographique de la population urbaine et aussi de la résorption du déficit et du renouvellement du parc. Il faut noter que le système actuel de

production de logements ne satisfait même pas les besoins même de l'accroissement démographique.

Entre 2002 et 2012, les besoins cumulatifs en logements passeraient de 916.000 à 2.258.000 logements, (tableau n° 14.18), ce qui nécessiterait une production de 225.000 logements par an à partir de 2002.

**Tableau IV.18**

***Projection d'indicateurs de logements et de population.***

Indicateurs	1994	19957	2002	2007	2012
Population totale urbaine (en milliers)	13414	14916	17299	16769	22274
Nombre de personnes / ménage	5,30	5,20	5,00	4,80	4,60
Nombre de personne / logement	5,80	5,70	5,40	5,20	4,90
Parc logement total (en milliers)	2287	2617	3204	3802	4545
Besoins en logements par période (en milliers)	-	330	587	598	743
Besoins cumulatifs en logement (en milliers)	-	330	916	1514	2258

Source : « Etude relative aux aspects ... » ibid. p : 20

A travers le tableau IV-19, on s'aperçoit que chaque décile de ménages concerne, en fonction de son taux d'effort, un montant annuel aux dépenses de logements.

En 1997, par exemple, le décile de 10% des ménages a consacré annuellement en moyenne 2624 DH aux dépenses du logement contre 3042 DH en 2002 et 4088 en 2012.

**Tableau n° IV.19 :*****Montant annuel des dépenses de logements (en DH constants)***

Déciles	Taux d'effort par décile	1992	1997	2002	2007	2012
10 %	25 %	2264	2624	3042	3527	4088
20 %	25 %	4293	4857	5495	6217	7034
30 %	20 %	4587	4966	5376	5820	6301
40 %	20 %	5659	6097	6569	7076	7622
50 %	20 %	7069	7503	7964	8454	8973
60 %	20 %	8659	9191	9756	10355	10992
70 %	20 %	10150	10668	11212	11784	12385
80 %	20 %	12132	12439	12753	13075	13405
90 %	20 %	15542	15934	16336	16749	17171
100 %	20 %	27700	28531	29700	30804	31873

Source : « Etude relative aux aspects .... » ibid. p : 24

On peut distinguer trois catégories d'habitations :

+ Des logements très économiques dont la VIT se situe entre 50.000 et 100.000 DH et qui nécessitent une intervention de l'Etat (prêts bonifiés) aussi bien en faveur des acquéreurs que des producteurs.

+ Des logements de type HBM dont la VIT se situe entre 100.000 DH et 200.000 DH et qui seront produits par le marché ou par les OST avec application de taux bonifiés.

+ Des logements standing moyen et supérieur construits selon les conditions libres du marché.

Les ménages éligibles à chaque catégorie de logement peuvent être obtenus en confrontant les résultats des tableaux 14.19 et 14.20.

**Tableau n° IV.20 :*****Valeur des annuités selon le type de logements( en DH constants)***

	VIT	Durée	Taux	Emprunt = 100 %VIT		Emprunt = 2/3 VIT	
				Par an	Par mois	Par an	Par mois
Logement très économique	50000	20	8 %	5092	424	3395	282
	70000	20	8 %	7129	594	4753	396
Prêts régime spécial							
Prêts construction et Acquisition régime spécial	100000	20	8 %	10185	848	6790	565
	150000	20	8 %	15277	1273	10175	848
Prêts construction et Acquisition régime général	200000	15	12 %	29364	2447	19576	1631
	400000	15	12 %	58729	4894	39153	3262
Appartements haut standing et villas	700000	15	12 %	102773	9584	68517	5709

Source : « Etude relative aux aspects .... » ibid. p : 24

Si on fait deux hypothèses, à savoir un emprunt sur la totalité de la VIT ou bien 1/3 d'avance faite par les ménages, on obtient les résultats suivants : (tableaux IV-21 et IV-22).

Dans le cas où il y a emprunt sur la totalité de la VIT, environ 30% des besoins ne peuvent être satisfaits. Cette part va descendre à 10% pour les années ultérieures à 1997. (Tableau 14.21). Par contre, si on suppose un emprunt représentant 2/3 de la VIT, 10% des ménages seulement n'auraient pas accès aux logements entre 1994 et 1997. Cette part s'annulerait à partir de 1998.

Le financement subventionné va concerner 60% des besoins après 1997. Cette part atteindra 80%.

**Tableau n° IV.21 :**

**Besoins en logements par niveau de solvabilité des ménages  
(hypothèse emprunt sur la totalité de la VIT)**

	1994-1997		1997-2002		2002-2007		2007-2012	
	Ménages		Ménages		Ménages		ménages	
	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre
Ménages non éligibles	30 %	99000	10 %	58700	10	59800	10 %	74300
Logements très économiques	30 %	99000	50 %	293500	50	299000	40 %	297200
Prêts construction et acquisition R-S	30 %	99000	30 %	176100	30	179400	40 %	297200
Prêts construction et acquisition R-G	10 %	33000	10 %	58700	10	59800	10 %	74300
<b>Ensemble</b>	<b>100</b>	<b>330.000</b>	<b>100</b>	<b>587.000</b>	<b>100</b>	<b>598.000</b>	<b>100</b>	<b>743.000</b>

Source : « Etude relative aux aspects .... » ibid. p : 25

**Tableau n° IV.22 :**

**Besoins en logements par niveau de solvabilité des ménages  
(hypothèse emprunt sur 2/3 VIT)**

	1994-1997		1997-2002		2002-2007		2007-2012	
	Ménages		Ménages		Ménages		ménages	
	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre
Ménages non éligibles	10 %	33000	10 %	58700	-	-	-	-
Logements très économiques	30 %	99000	30 %	176100	30 %	179400	30 %	222900
Prêts construction et acquisition R-S	50 %	165000	50 %	293500	50 %	299000	50 %	371500
Prêts construction et acquisition R-G	10 %	33000	10 %	58700	20 %	119600	20 %	148600
<b>Ensemble</b>	<b>100</b>	<b>330.000</b>	<b>100</b>	<b>587.000</b>	<b>100</b>	<b>598.000</b>	<b>100</b>	<b>743.000</b>

Source : « Etude relative aux aspects .... » ibid. p : 25

- au niveau d'une échelle plus modeste, la ville, la région...<sup>(284)</sup>.

Nous opterons dans ce paragraphe pour la première approche, plus globale qui nous permettra d'abord de quantifier les besoins, et ensuite de fournir un cadre explicatif.

### **A-2-1- Essai de quantification :**

Les autorités publiques algériennes font les constatations suivantes :<sup>(285)</sup>

- Le parc-logement, recensé par les wilayas, au 31-12-97 est de 4.107.500 unités, et la population est de 29,2 millions, soit un taux d'occupation de logement (TOL) de 7,11.

- Ceci signifie deux choses corollaires : le parc-logement a doublé depuis l'indépendance alors que la population a triplé. Ceci a donc pu générer un déficit en logements de l'ordre de 1/3 par rapport à 1962, soit environ 1,107 millions de logements (selon le même TOL que celui constaté en 1962).

- Une grande partie de ce patrimoine est vétuste puisque :

- 850 000 logements ont été construits avant 1945.
- 950 000 logements ont été construits entre 1945 et 1954.
- 148 000 logements ont été construits entre 1954 et 1962.

Donc près de 40% des logements ont 50 ans d'âge.

- Le parc-logement recensé comprend 518.604 habitations précaires ou bidonvilles occupés par 3.496.385 habitants. Les pouvoirs publics pensent que 247.539 logements sont à détruire, donc à remplacer et 271.065 logements sont à équiper (assainissement, voiries, électrification...).

La situation s'est même aggravée par rapport au recensement de 1987 puisque le nombre a été estimé à 400.000 habitations dont 120.000 à détruire ou à remplacer, malgré les dépenses importantes du budget de l'Etat pour la lutte contre le phénomène.

284 - Ibid, M. Sgrou-Dufresne a travaillé sur la ville d'Alger où elle a insisté sur le rôle primordial qu'ont joué les classes dirigeantes du pays dans le façonnement de « l'espace urbanisé ».

285 - Cf. Mohamed Hamrioui, « Le logement social en Algérie », Rapport non publié, Ministère de l'habitat, Algérie 25 août 1998.



Concernant ce dernier point, on observe que 12,6% du parc-logement est constitué d'habitat précaire, regroupant environ 12% de la population algérienne, et dont 6% est à détruire ou à remplacer. Ces chiffres nous donnent un ordre de grandeur sur l'importance du déficit et donc des besoins en logement social. Il faut observer que cette notion de besoin est relative. Elle dépend de la conception que se font les pouvoirs publics sur un niveau acceptable de conditions d'habitations en général, et d'un TOL en particulier. Il est clair que si on opte pour un faible TOL, qui améliore le cas échéant la qualité de la vie, le déficit sera important, et inversement. Le déficit théorique en logements décents dotés de viabilités minimum, sur la base d'un TOL de 6 personnes serait à fin 1997 d'un million de logements <sup>(286)</sup>. Il est bien entendu que ce déficit ne prend en considération ni les bidonvilles, ni le remplacement et la maintenance du parc vétuste, ni enfin la nécessité d'améliorer le niveau de confort des logements ne disposant pas des viabilités minimums.

Il faut signaler en effet que le TOL, sus-indiqué, n'est qu'une moyenne nationale qui cache de grandes disparités. Certaines estimations, faites en 1993 montrent que 12 millions d'habitants vivaient dans un parc-logement de 1.300.000 soit un TOL de 9,23, et 8 millions d'habitants vivaient dans un parc-logement de 580.000, soit un TOL supérieur à 12 <sup>(287)</sup>.

Les pouvoirs publics concluent alors que « l'amélioration du TOL doit donc concerner les 2/3 de la population algérienne dont les logements sont occupés par plus de deux familles. Le déficit est donc plus important et le TOL en réalité plus élevé, surtout si l'on tient compte d'un autre indicateur relevé par le recensement général de la population et de l'habitat effectué en 1987 qui a dénombré 547.854 unités de logements non occupés » <sup>(288)</sup>.

---

286 - Ibid., p.3.

287 - Ibid., p.4.

288 - Ibid., p.4.

### **A-2-2- Essai d'explication :**

Sans aller aux détails, on peut avancer un certain nombre de facteurs qui expliquent l'ampleur de ces besoins.

- Il faut souligner d'abord le mythe des biens vacants, laissés par la colonisation française. La récupération par l'Algérien de ces logements va dissuader pendant plusieurs années les Autorités algériennes de construire des logements.
- Ensuite, au niveau des choix de politique économique, le pouvoir algérien, va accorder vers la fin des années 60, la priorité à l'accumulation du détrimement de la consommation. Or, le logement était davantage perçu comme un bien de consommation que comme un bien directement productif<sup>(289)</sup>.
- La diminution du prix du pétrole et ses répercussions sur le budget de l'Etat a été ainsi un effet aggravant.
- La croissance démographique et l'exode rural importants ont amplifié la crise.

Face à ces problèmes, deux grandes réponses ont été apportées, mais sans succès :

- le recours à l'industrialisation de la construction
- le recours à l'épargne privée après essoufflement des ressources publiques.

La première solution s'est traduite par une non maîtrise en amont et en aval des technologies incorporées dans les procédés de préfabrifications<sup>(290)</sup>.

La seconde solution a été tout simplement confrontée à l'impossibilité des ménages de constituer une épargne préalable à l'achat d'un logement.

En conclusion, on peut dire que la crise du logement en Algérie est structurelle dans le modèle de développement choisi, puisqu'on a totalement fait abstraction du

289 - Cf. P.R. Baduel, « Habitat urbain et crise politique au Maghreb », IREMAM, France, Avril, 1989, p. 25 et suivantes.

290 - Ibid, p. 35-36.

logement jusqu'en 1980, et depuis, il est tout simplement question de stabiliser la crise en ramenant le TOL de 7,7 à 6,5 pour l'an 2000.

### **A-3- Les besoins en logements sociaux en Tunisie :**

La Tunisie d'après l'indépendance hérite d'une double situation défavorable :

- d'abord le legs colonial avec son lot de désarticulation et d'extraversion économiques ;
- une politique libérale de production et de financement de l'habitat qui va avoir un impact négatif sur la production des logements sociaux.

L'analyse des premiers plans de développement nous montre que pour la première période (1957-1961), moins de 1000 logements furent construits chaque année, alors que les besoins pour la décennie (1962-1971) étaient estimés à quelques 230.000 logements<sup>(291)</sup>, dont une grande part des logements sociaux. Pour cette décennie, à peine 100.000 logements ont été construits officiellement, dont 34% d'habitat social seulement, le tout ne représentait «que 16% des besoins du pays » (IV plan).

Si on prend à titre d'exemple l'agglomération de Tunis, le tableau suivant nous montre le décalage entre prévisions et réalisations de la décennie 1962-71, alors que durant cette période, l'action des pouvoirs publics était prépondérante.

**Tableau n° IV-.24:**

#### ***Prévisions et réalisations de la décennie 1962-1971***

	Prévisions	%	Réalisations	%
Logements économiques	155 000	86	37 700	35
Logements privés	25 000	16	66 500	65

Source : « Villes en développement » tiré de P.R.Baduel, op. cit. p.15

La rubrique « prévisions » peut nous donner une idée sur l'ampleur des besoins et la réponse qui y a été apportée. Les réalisations de logements

économiques n'ont pas dépassé 35% du total alors que les prévisions tablaient sur 86%.

Le tableau suivant nous permet de récapituler le total de la production de logements entre 1956 et 1986.

Si on peut constater une accélération dans la production de logements, celle-ci n'arrive pas à satisfaire les besoins, importants, en logement social (+ de 80% des besoins totaux en logements).

En effet, de 1956 jusqu'aux années 70, la production annuelle de logements n'a pas dépassé 15.000 logements (14.996 logements en moyenne annuelle entre 1973 et 1976).

**Tableau n°IV-25 :**

***Production annuelle de logements entre 1956 et 1986***

Période	plan	Secteur public	Secteur privé	Total	Production annuelle de logements			
		Nbre	Coût en millions de D.T	Nbre	Coût en millions de D.T	Nbre	Coût en millions de D.T	
1956-1961	-	37160	36600	12500	18000	49660	54660	9932
1962-1964	I	16159	11131	13775	30373	29934	41504	9978
1965-1968	II	1990	2631	27800	63067	29790	65698	7448
1969-1972	III	26174	29477	30250	80468	56424	109945	14106
1973-1976	IV	30711	95830	29274	170586	59985	266425	14996
1977-1981	V	73844	29979	86156	52029	160000	820000	32000
1982-1986	VI	73519	523200	184983	1667900	258502	2191100	51000

Source : Etude : Slim ,op.cit.

En ce qui concerne le plan 87-91, la production annuelle de logements a été de 46.400, et de 40.866 pour le plan 92-96. Pour la décennie 87-97, la production

totale a été de 490.157 logements, largement insuffisante par rapport aux besoins, surtout des classes moyennes.

## ***B-Aperçu sur les politiques de financement du logement social dans le monde.***

Les expériences étrangères en matière de financement du logement social permettent de nuancer les jugements en ce qui concernent les expériences maghrébines. L'exemple français est particulièrement intéressant car il a largement inspiré les cas maghrébins. Trois expériences seront successivement abordées : l'exemple français, allemand et américain.

### **B.1- La France.**

Le système français du financement du logement est caractérisé par une intervention très grande de l'Etat sur plusieurs registres :

- Une intervention directe (aides aux acquéreurs et aux constructeurs ...);
- La mise en place de plusieurs mécanismes orientant les actions et les attitudes des intervenants dans le secteur.

L'expérience française dans le financement du logement en général et du financement social en particulier est intéressante à étudier car elle inspire largement l'expérience marocaine dans ce domaine.

« Les emprunts au système français de financement du logement que l'on envisage présentement de faire au Maroc sont nombreux : prêts subventionnés, plan d'épargne logement, système d'épargne postale axé sur le logement, 1% patronal, caisse de refinancement hypothécaire. Il importe donc d'examiner ces expériences et d'autres, ne serait-ce que pour ne pas répéter les mêmes erreurs ou pour ne pas adopter des mécanismes inadaptés au contexte marocain »<sup>(292)</sup>.

292 « Etude relative aux aspects. » Rapport de la phase stratégie Volume II, p : 43.

Après la mise en exergue de la place des caisses d'épargne en France, on passera en revue successivement le mécanisme de l'épargne logement, le 1% patronal, ainsi que le marché hypothécaire secondaire.

### **B.1.1- Les caisses d'épargne en France**

Initialement, les caisses d'épargne en France se distinguent en deux organismes de nature très différente : le groupe des caisses privées nationales d'épargne, qui sont dans les faits fondus dans l'entité des services financiers de la Poste. Depuis les années 80, elles sont insérées dans le cadre d'une économie bancaire concurrentielle et dans un procès de diversification de leurs activités. Elles vont voir le jour dans le cadre d'un mouvement international de création des caisses d'épargne qui date de la fin du 18<sup>ème</sup> siècle<sup>(293)</sup>. A cette époque, le capitalisme, sur base individualiste devait se consolider devant le risque de remise en cause de l'économie de marché suite à une paupérisation de larges couches de la population et donc à une inadaptation économique. C'est pour cela que le mouvement de création des caisses d'épargne va se développer au sein du mouvement philanthropique, qui prend corps, s'intéressant d'ailleurs à d'autres secteurs (santé, éducation, emploi, ...) <sup>(294.)</sup>

« Face aux « déviants » potentiels du nouvel ordre de l'argent (mendiants, démunis ...), la philanthropie écarte-t-elle les vieilles recettes de la charité, de l'assistance et de la répression. Elle souhaite également désamorcer les risques de l'insurrection ou de la prise en charge étatique. Elle met en avant, au contraire, une

---

293 C'est en Allemagne à Hambourg qu'est créée en 1778 l'Esparnisklassé der Allgemeine Versorgungsanstalt et qui est considérée comme la première des caisses d'épargne du monde. Cette création s'élargira à d'autres villes germaniques telles que Detmold et Kiel en 1786, Altona en 1801 ... En 1825, le nombre de ces institutions atteindra 110, mais c'est en Grande Bretagne(GB) que le mouvement va prendre une ampleur considérable. Deux importantes figures vont être décisives pour l'amorçage du mouvement en GB. La première est celle de Mrs Priscilla Wakefiel qui va créer en 1798 une institution pour encourager et recueillir l'épargne des femmes et des enfants pauvres. Elle fondera en 1804 la Tottenham Benefit Bank. Le seconde figure est celle d'un pasteur, le révérend Dr Henry Duncan qui crée une caisse en Ecosse en 1810 appelée Le Ruthwell Savings Bank dans une paroisse rurale. En 1813, il créera une autre caisse à Edinbourg dont le principe sera la liberté et la facilité des dépôts et des retraits. Ce modèle va se généraliser d'abord à toute la GB (289 caisses en 1820) et connaîtra même un rayonnement international : des caisses seront fondées aux Etats Unis à partir de 1816, aux Pays bas à partir de 1817... En France, c'est Benjamin Delessert qui, impressionné par le mouvement des Savings Banks, va fonder en 1818 la Caisse d'Epargne de Paris, la première du genre en France.

294 Consulter à ce titre « Les caisses d'épargne » Daniel Duet QSJ n° 2582 PUF 1995, p : 07.

nouvelle technique sociale ne niant pas le besoins mais le faisant fonctionner comme moyen d'intégration à l'ordre économique, en utilisant la logique de ce dernier et en la vulgarisant, en enseignant son utilisation intelligente au profit du plus grand nombre »<sup>(295)</sup>.

Si on reprend la distinction faite par F. Braudel des trois couches de réalité dans la vie économique, à savoir le niveau des structures du quotidien, celui de l'économie d'échange et celui du grand capitalisme, niveaux d'ailleurs interdépendants, on peut situer les caisses d'épargne françaises du 19<sup>e</sup> siècle au niveau des structures du quotidien<sup>(296)</sup>.

Après la fondation de la première caisse d'épargne en France en 1818, le nombre total de ces caisses passera à 27 en 1833, à 284 en 1839 et 560 en 1930.

Le cap du million de livrets est dépassé en 1858 pour atteindre 17.320 000 livrets en 1965. Pour ce qui est des dépôts, ils ont atteint 15,2 Milliards de FF en 1965 contre 5 Milliards de FF en 1945.

Les caisses d'épargne vont devenir alors un véritable phénomène des sociétés. Toutes les couches sociales de la société ouvriront des comptes auprès de la caisse d'épargne. En 1938, 46% des livrets ouverts appartenaient aux classes aisées<sup>(297)</sup>. Ces caisses vont drainer à la fois une épargne populaire et une épargne bourgeoise<sup>298</sup>, et apparaîtront comme de véritables banques à réseau, de proximité, dépassant leur caractère originel et original de banques « des s pauvres ». (Voir dernier chapitre de notre travail).

---

295 Ibid. p : 9.

Mais contrairement aux créations mutualistes émanant de la base, grâce à la solidarité des petites communautés dans le crédit, les caisses d'épargne ont émergé d'en haut sociologiquement, se donnant pour mission d'éclairer le peuple et de lui proposer une vocation pédagogique. L'enjeu est clair : il s'agit de diffuser les comportements du nationalisme économique, voire du comportement capitaliste.

296 Les banques des dépôts se situeraient au niveau de l'échange et les banques d'affaires dans le grand capitalisme.

297 Ibid. p : 28.

298 Il s'agissait en fait de ce que les contemporains du marketing identifient en termes d'innovation polysémique visible lorsqu'un produit ou un service va répondre à des besoins ou à des usages non prévus au départ.

Elles jouent d'ailleurs un rôle important pendant les campagnes napoléoniennes et pendant le Second Empire car les comptes en caisse d'épargne et en banque vont progressivement se substituer à l'or et à l'argent<sup>(299)</sup>.

Elles vont s'affirmer comme étant des agents de diffusion de mentalités nouvelles, auprès des catégories sociales nouvelles, malgré l'impossibilité de pouvoir employer leurs fonds à leur guise<sup>(300)</sup> ; ce qui ne les stimulera pas à augmenter la collecte. Les Caisses d'Epargne vont jouer après la 2<sup>ème</sup> guerre mondiale un grand rôle dans le financement des infrastructures et des équipements collectifs ainsi que le logement<sup>(301)</sup>.

La loi de 1983, en reconnaissant aux caisses d'épargne le statut d'établissement de crédit va leur ouvrir de nouvelles perspectives puisqu'elles vont rentrer dans une phase de diversification et sortir de la mono-activité. En effet, en 1966, les caisses d'épargne ou Caisses d'Ecureuil vont se voir reconnaître par les Pouvoirs Publics la possibilité d'avoir d'autres produits, autres que le traditionnel livret plafonné. Il s'agit d'un autre livret supplémentaire, fiscalisé mais sans plafond de dépôt. L'autre produit est le livret épargne logement. Ensuite, en 1971, les caisses Ecureuil se sont vues donner la possibilité d'octroi de prêts personnels aux conditions du marché et sans épargne préalable. Ce sont les prêts à l'habitat et les prêts à la consommation. En 1978, elles ont la possibilité d'attribuer des comptes de chèques Ecureuil, ce qui leur ouvre la possibilité de gérer les fonds des ménages.

Entre 1966 et 1983, la gamme des produits d'épargne et des prêts est devenue diversifiée. Nous en retiendrons les dates suivantes :

### Produit d'épargne

1966 : Livret supplémentaire, Livret épargne – logement

299 Consulter Philippe Bouhours « La monnaie, finance, institutions et mécanismes » Ellipse éditions 1993 p : 45.

300 Tout au long du 19<sup>e</sup> siècle, et à partir de 1829, les caisses d'épargne vont verser au Trésor les fonds collectés. A partir de 1837, le Trésor va organiser le transfert de ces fonds à la Caisse de Dépôts et de Consignation.

301 En fait, durant la période d'après-guerre, la France va connaître un flux important d'épargne (le taux d'épargne va atteindre 13% en 1970 contre 5,4% en 1950) et la CDC va se libérer vis-à-vis de la dette à long terme de l'Etat. Ces deux facteurs conjugués vont faire en sorte que les dépôts des caisses d'épargne, canalisés vers la CDC vont avoir d'autres emplois, notamment le financement des biens d'équipement et du logement social.



1967 : SICAV

1969 : Bons d'épargne, plan épargne logement

1982 : Livre d'épargne populaire

1983 : CODEVI

### Prêts et crédit

1966 : Prêts épargne logement.

1971 : Prêts personnels habitat et consommation.

1972 : Prêts immobiliers conventionnés devenus prêts conventionnés en 1978.

1984 : Prêts résidences secondaires.

Pour la Caisse nationale d'Épargne (CNE), l'évolution a été sensiblement différente.

En matière de diversification sur les produits d'épargne, la CNE va obtenir les mêmes possibilités que les caisses Ecureuil : Livret B, Epargne logement, bons, SICAV ....

Par contre, en matière d'octroi de crédits, hormis les produits d'épargne logement, la CNE ne pourra accorder d'autres crédits, comme les autres caisses Ecureuil, et <sup>302</sup>globalement, entre 1951 et 1984, les caisses ont réalisé leurs placements en raison de 70% pour les collectivités locales et 30% pour le logement.

En matière de prêt au logement social, le volume des prêts caisses d'épargne a atteint pour le période 1967-1984 près de 26% des prêts de la CDC à la Caisse des prêts aux HLM (CDHLM). A partir de 1971, les caisses se lancent dans l'activité du crédit aux particuliers, essentiellement à travers le crédit immobilier. A la fin de 1983, les caisses géraient un encours de 103 Milliards de FF de prêt immobilier aux particuliers. A ce titre, il faut noter que les prêts conventionnés en ont représenté

---

<sup>302</sup> En raison de sa spécificité institutionnelle, la CNE va dépendre des services financiers et de la poste. Cette dernière se cherche elle-même une personnalité et un destin.

25% de l'encours en 1983, les prêts épargne logement 21% et les autres crédits habitat 54%.<sup>303</sup>

Il faut noter aussi une progression du crédit à l'immobilier des caisses puisque celui-ci est passé de 4,7% en 1972 à 13,1% en 1983.

Mais durant les années 80 et avec l'accélération des changements de l'environnement bancaire se traduisant par la remise en cause de l'économie de financements administrés et d'un développement des marchés financiers, les caisses d'épargne vont subir une concurrence très forte des banques et les patrimoines financiers des ménages vont se modifier : l'épargne liquide, dont le livret A, sera de plus en plus remplacée par une épargne investie<sup>(304)</sup>, telles que les valeurs mobilières et l'assurance - vie.

Vers la fin des années 80, tous les établissements financiers ont la même possibilité d'accéder à des formules identiques au livret A des caisses d'épargne. Ainsi, le livre d'épargne populaire (LEP) et les COVEDI représenteront à la fin 88 presque 20% de l'encours des dépôts sur livret A.

En 1990, sera lancé par toutes les institutions financières le Plan d'Epargne Populaire (PEP) qui est un produit d'épargne longue défiscalisé mais avantageux pour les revenus modestes.

Afin de pouvoir tirer leçon de l'expérience française en matière de mobilisation de l'épargne populaire, il faut noter que les dépôts à vue créditeurs sur les livrets A des caisses d'épargne ont baissé d'environ 30% entre 1981 et 1994 alors que l'épargne logement s'est accrue de 81,3% pour la même période, comme cela ressort du tableau suivant.

303 Consulter « Les caisses d'épargne », op. cit. p : 73.

304 Il y aura un véritable effet d'éviction et de substitution de l'épargne liquide par les produits financiers. Par ailleurs, les Pouvoirs Publics vont accélérer le décloisonnement des réseaux financiers et la transmission de la concurrence entre les établissements bancaires. Les mesures suivantes ont été prises :

- fiscalisation des réseaux mutualistes et extension de leur champ d'activité ;
- banalisation de certains prêts aux taux bonifiés ;
- distribution par tous les réseaux des nouveaux produits créés : livret d'épargne populaire (LEP) en 1982, COVEDI en 1983, PEP en 1990.

**Tableau n° IV.26 :*****Evolution de la collecte gérée par les caisses d'épargne (en milliards de Francs Français constants 1980).***

	1981		1994		Evolution % 1981-1994
	Montant	Structure	Montant	Structure	
Dépôts à vue créditeurs	2,2	0,6	27,9	4,8	TG
Livret A	282,9	74,2	196,5	37,6	-30,5
<b>Total</b>	<b>309,8</b>	<b>81,3</b>	<b>235,3</b>	<b>45,0</b>	<b>-24,0</b>
Epargne - logement	31,0	8,1	56,2	10,7	+81,3
Bons et dépôts à terme	36,5	9,6	35,5	6,8	-2,7
PEP bancaire			29,6	5,7	
<b>Total liquidité</b>	<b>379,5</b>	<b>99,6</b>	<b>381,6</b>	<b>73,0</b>	<b>+0,6</b>
Emprunt Ecureuil			22,6	4,3	-
SICAV, FCP, FCC	1,6	0,4	89,6	17,2	TG
Assurance-vie			28,6	5,5	
<b>Total collecte</b>	<b>381,1</b>	<b>100,0</b>	<b>522,7</b>	<b>100,0</b>	<b>37,2</b>

Source : QSI, n° 2582, « les caisses d'épargne » op. Cit.

Si on prend l'évolution de la structure des encours entre 1981 et 1994, le poids du livret A dans l'encours total de la collecte a reculé en 13 ans de 74% à 38%, soit une diminution de près de 50%. Cette situation pose le problème du financement du logement social réalisé par la Caisse des Dépôts sur les fonds du livret A.

En termes de parts de marché de collecte sur le marché des ménages (particuliers et professionnels), la part du livret A est passée de 57,5% en 1981 à 52,4% en 1994 et la part de l'épargne logement de 18,2% en 1981 à 16,1% en 1994.

**Tableau n° IV.27 :*****Parts de marché de la Caisse d'Épargne sur la collecte des ménages  
(en %).***

	1981	1994
Dépôts à vue créditeurs	0,6	5,7
Livret A	57,5	52,4
<b>Total livrets</b>	<b>48,6</b>	<b>42,2</b>
Épargne – logement	18,2	16,1
Bons	12,0	24,4
Comptes à terme	0,0	8,4
<b>Total liquidités</b>	<b>24,9</b>	<b>22,9</b>
PEP	-	19,4
SICAV + FCP	3,0	9,3
Assurance - vie	-	3,7

Source : QSJ n° 2528, « Les caisses d'épargne » op. cit. p : 101.

Toujours est-il que les caisses d'épargne continuent de bénéficier de trois atouts essentiels, à savoir :

- La notoriété de leur image de marque symbolisée par le message « l'ami financier » ;
- La base de leur clientèle très importante représentant 42,5% des français contre 32% pour le crédit agricole et 31,3% pour la Poste.
- L'enracinement local des caisses surtout dans les zones urbaines.

Les caisses d'épargne maghrébines qu'il reste à concevoir doivent tenir compte de cet avantage de proximité, géographique et surtout relationnel si elles veulent avoir une place dans le paysage financier maghrébin.

A ce titre, il faut noter qu'Ecureuil s'appuie sur une base de clientèle active de 20 Millions de personnes et qui fait de ce réseau une véritable banque de masse malgré le fait qu'il opère depuis les années 80 dans « un contexte concurrentiel bancaire complètement ouvert ».<sup>(305)</sup>

<sup>305</sup> Cf. Revue « Banque », T.Sompairac, revue française n° 521, novembre 1991 : article intitulé « Les caisses d'épargne européennes face à la crise des années 90 ».

Il faut qu'elles tiennent compte aussi des faiblesses stratégiques du réseau des caisses d'épargne françaises qu'on peut résumer ainsi : « les positions du réseau sont fortes en matière de collecte sur des produits en perte de vitesse, et malgré des progrès certains, encore relativement faibles sur des produits à fort potentiel. Au niveau des crédits, l'érosion de ses positions sur le marché des particuliers n'a guère été encourageante jusqu'à présent et l'accès au marché des entreprises pose de multiples problèmes, notamment au niveau de la technique bancaire et des compétences spécialisées à acquérir par les exploitants pour ne pas prendre d'engagements à risque excessifs »<sup>(306)</sup>.

### **B.1.2- Le dispositif institutionnel du financement du logement social en France.**

Comme tous les systèmes de financement du logement social, le système de financement français est un des systèmes où l'intervention de l'Etat est prépondérante. Elle vise non seulement à encourager l'acquisition ou la construction que la location.<sup>(307)</sup>

Dans une perspective historique ou tout au moins pour les dernières décennies, on peut dire que le système français de financement du logement (SFFL) est passé d'un système « d'aide à la pierre dominant » à un système « d'aide à la personne dominante ».

+ Le système d'aide à la pierre dominant, caractérisé par une sectorialisation du marché<sup>(308)</sup> va se matérialiser par des subventions, bonifications d'intérêt et déductions fiscales touchant directement les maîtres d'ouvrage.

306 Cf. Revue « Banque » ibid. p : 1052.

307 Il faut noter d'emblée que le système de financement du logement marocain, largement inspiré du système français néglige catégoriquement l'intervention dans le financement du locatif. La construction pour le locatif est très faible depuis plusieurs décennies déjà.

308 Pour plus d'informations, consulter les références suivantes :

- M. Dresh « Le financement du logement », Berger – Levrault Paris, 1973.
- A. Boubilil « Construction, cadre de vie et croissance » PUF, 1980.
- P. Le Besnais « Financement immobilier » Librairies techniques Paris, 1978.
- R. Couke « Le financement du logement à la suite de la réforme de l'aide au logement » Propriété immobilière n° 10 octobre 1979.
- Livre Blanc HLM « Propositions pour l'habitat » Paris 1975.
- M. Vincent « La formation du prix du logement » Economica 1986.

Ce sera donc un système hybride encourageant essentiellement l'offre de logements à l'acquisition ou à la location. En 1949, la loi Minjoz permet aux caisses d'épargne de prêter, sur leurs excédents de dépôts, aux organismes HLM, successeurs depuis 1950 des HBM.

**Tableau n° IV.28 :**

***Régimes d'aide à la construction de logement en France jusqu'en 1977.***

Régime	Statut d'occupation	Technique d'aide	Plafond de ressource
HLM ordinaire	Locatif	Subventions plus	Oui
HLM financé sur emprunt bonifiés	Locatif	bonification	Oui
	Locatif	d'intérêt	Oui
Programme à loyer réduit PLR	Locatif	Subvention	Oui
ILm – ILN	Locatif	Bonification d'intérêt	Oui
ILm régime 1972	Accession	Primes convertibles	Oui
HLM en accession à la propriété	Accession	Bonification d'intérêt avec prêts	Oui
HLM en accession à la propriété	Accession		Oui
(régime 1966)	Accession	Ibid.	Non
Prêts spéciaux immédiats		Primes convertibles avec prêts	
Prêts immobiliers conventionnes		Ibid.	

Source : A. Boublil, Op. Cit. p : 161.

D'une manière générale, on peut dire que le prêt épargne – logement (PEL) reste le produit le plus traditionnel pour préparer un achat immobilier en France. Mais une enquête effectuée en 1993 par TMO Consultants auprès de plusieurs clients a permis de dégager les attentes suivantes <sup>(309)</sup>

- D'abord, une plus grande souplesse du Prêt Epargne Logement est exigée qui permettrait par exemple de retirer une partie de l'argent épargné sans pour autant remettre en cause le plan (système d'avances) ou encore au cours des prorogations annuelles dont peut faire l'objet un PEL au bout de 5 ans, de

309 Cf. revue « Banque » n° 54 août – septembre 1993, p : 27.

bénéficiaire des primes et du maximum des intérêts même si le plan est arrêté en cours d'année.

- D'autre part, plusieurs clients ont soulevé la question de la durée de l'épargne. Certains ont réclamé une durée obligatoire plus courte que 4 ou 5 ans actuels, et d'autres sont favorables à un allongement de la durée possible globale du plafond (limitée à 10 ans) et un relèvement du plafond.
- Enfin, le PEL devrait avoir un caractère social plus affermi. Pour favoriser les petits épargnants il serait souhaitable par exemple de moduler le montant du prêt, non pas seulement en fonction du montant épargné, mais aussi en fonction de ce qu'il représente l'effort d'épargne du titulaire du plan par rapport à son salaire.

A partir de 1966, la CDC n'assurera plus de financement HLM désormais assuré par la Caisse des Prêts aux HLM. D'autre part, le rôle direct de l'Etat sera double :

- il financera à travers son budget les programmes PLR et une partie des HLM ordinaires ;
- il bonifiera les intérêts de prêts pour ILM, ILN et HLM accession.

Ces prêts doivent répondre à une certaine conditionnalité : les logements ne doivent pas dépasser un prix de revient donné. Les revenus des acquéreurs ou des personnes recourant à la location sont inférieurs à un plafond donné, seuls les organismes HLM peuvent bénéficier de ces financements.

Par contre, les autres promoteurs à l'exception des offices HLM peuvent bénéficier du régime : primes et prêts à la construction. Dans ce secteur, l'aide financière de l'Etat est moins importante que dans l'ensemble du secteur HLM. Des primes sont accordées à des logements répondant à certaines normes (surface et

prix de revient). Ces primes sont converties en bonification d'intérêts sur les prêts du Crédit Foncier de France (CFF), appelés Prêts Sociaux Immédiats (PSI)<sup>(310)</sup>.

Enfin, les acheteurs peuvent bénéficier de prêts immobiliers conventionnés (PIC) sans plafonnement de leurs ressources. En construisant des logements avec un prix de vente plafond et une surface minimale, le promoteur peut alors bénéficier de PIC après avoir obtenu une prime conventionnée. Ces prêts sont accordés par tous les établissements financiers ayant conclu une convention avec le CFF.

Il s'agit alors d'un dispositif très varié et très complexe. La philosophie générale consiste à stimuler d'abord l'offre, tout en activant légèrement la demande<sup>(311)</sup>. Pour ce faire, l'Etat intervient directement (PLR, HLM, ...) et aussi indirectement en accordant des prêts bonifiés et des primes aux promoteurs. On observe que « dans tous les cas, le prêt et la prime sont distribués aux constructeurs qui se chargent, en contre partie, de la réalisation de logements donnés et de leur vente à certaines catégories d'acheteurs exclusivement ».<sup>(312)</sup>

Le dispositif fiscal constituait un registre important. Jusqu'en 1963, il y avait une exonération fiscale des profits dégagés de l'activité de la construction remplacée par un prélèvement libératoire réduit de 15%. En 1971, les Entreprises de Construction de Logements (ECL) dont l'objet est la construction destinée au ¼ à l'habitation sont imposées à l'Impôt sur les Sociétés sur seulement 30% de leurs profits. Le reste (70%), à condition qu'il soit mis en réserve durant 4 ans, supporte une imposition deux fois moindre, il est exonéré s'il est investi durant sept ans.

Plusieurs critiques ont été adressées au système d'aide à la pierre :

<sup>310</sup> Pour les PSI, les promoteurs privés sont tenus d'appliquer les textes en vigueur concernant les acquéreurs (plafonnement de leurs ressources mais le maximum de celles-ci dépassant de 50% le revenu relatif aux HLM locatives). D'autre part, le prêt n'est accordé que si le logement répond à des critères précis en matière de surface habitable et de prix de revient.

<sup>311</sup> En fait, la demande n'est stimulée qu'à travers le mécanisme de l'allocation - logement, qui était à l'époque la seule modalité d'aide à la personne. Elle est attribuée quel que soit le statut d'occupation (location ou accédant) pourvu que le loyer ou les charges de remboursement représentent une part minimale des ressources du ménage.

<sup>312</sup> M. Vincent, Op. Cit. P: 65.

L'aide à la pierre concerne aussi la participation des employeurs au financement de la construction pour 1% de leur masse salariale jointe à des déductions fiscales accordées aux sociétés immobilières.



- Une sectorialisation du marché dûe à un contrôle rigoureux de tous les logements financés, ce qui créait des circuits ségrégatifs générateurs d'inégalité sociales. On avait en effet « ... fabriqué une douzaine de catégories de logements destinées chacune à une petite catégorie de français »<sup>(313)</sup>
- Une dépréciation de la qualité des immeubles puisque le contrôle rigoureux du prix de revient rejaillit sur la qualité des prestations (surface, isolation insuffisante,.)

\* Le système d'aide à la personne

Depuis le rapport Consigny de 1971, le nouveau système de financement du logement «appelait l'abandon du système des aides à la pierre, le développement du système des aides personnelles, la mise en perspective d'un dispositif d'aide fiscales et la déconcentration de la gestion et de l'attribution des aides publiques avec un recentrage de celles-ci sur les plus démunis ».<sup>(314)</sup>

La sectorialisation du marché sera limitée à deux catégories de logements aidés : il restera deux types de prêts :

- en location, le prêt locatif aidé (PLA). L'aide est financée par la Caisse de Prêt HLM et le Crédit Foncier.
- en accession, le Prêt en Accession à la Propriété (PAP) qui est financé en plus par le Crédit Agricole et les Caisses d'Épargne, va remplacer les différents prêts HLM accession et les PSI.

L'aide à la personne est largement prédominante grâce à une seule prestation, pour les locataires et les accédants, l'aide personnalisée au logement (APL) qui varie selon les revenus des ménages et le nombre d'enfants. Le prêt conventionné (P.C) a aussi été institué : il est distribué par les banques et ouvre droit à l'APL.

<sup>313</sup> Cf. « Livre Blanc HLM, proposition pour l'habitat », Paris 1975.

<sup>314</sup> Cf. M. Goze « revue d'économie Régionale et urbaine » n° 2 (1998) p : 333.

La baisse de la sectorialisation du marché sera accompagnée d'une plus grande concurrence entre tous les promoteurs : tout un chacun peut construire des logements aidés par l'Etat, en accession ou en location.

La réforme a donc permis à la fois une unité du marché au niveau de l'utilisation et aussi au niveau de la production.

Mais, cette réforme n'a pas permis d'atteindre les résultats escomptés.

Sur le marché locatif, si cette réforme est efficace pour le très faible revenu, elle a peu d'effets pour les titulaires de revenus moyens car l'APL ne concerne pas (en 1985, le seuil d'exclusion de l'APL était de 8000 FF nets/mois pour un ménage de 2 enfants). D'autre part, les aides n'ont pas manqué de générer des inégalités sur le marché de l'accession à la propriété, la situation sera difficile à partir de 1980. Les revenus moyens vont supporter une plus grande annuité de remboursement à cause de la hausse des taux d'intérêt, sans pouvoir bénéficier des faibles revenus.

L'effort financier de l'Etat continuait d'être important puisque les dépenses d'aide au logement sont passées de 79836 millions de FF (constants 1983) à 94415 Millions de FF (constants 1983), comme cela ressort du tableau suivant :

**Tableau IV-29 :**

***Dépenses budgétaires, extra-budgétaires et fiscales en France.***

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Dépenses budgétaires	28563	30733	33311	36278	39993	38940
Dépenses extra-budgétaires	19565	21335	22712	26910	25950	26589
Dépenses fiscales	31708	31925	31952	32760	30503	28886
<b>Ensemble</b>	<b>79836</b>	<b>83993</b>	<b>87975</b>	<b>95948</b>	<b>93446</b>	<b>94415</b>

Source : J.J. Granelle, M. Pelège « Construction, croissance et crise ... »  
Éd. du Moniteur, Paris 1985 p : 78

On constate aussi une augmentation des dépenses budgétaires et extra-budgétaires et un tassement des dépenses fiscales.

Le passage vers l'aide à la personne ne s'est pas accompagné d'un retrait financier de l'Etat. Au contraire, dans un contexte inflationniste, les dépenses publiques doivent accompagner le mouvement. On peut dire que « la réforme de 1978, d'inspiration libérale porte donc en elle à la fois les risques d'un coût excessif pour les finances publiques et d'une dérive des prix. On regrettera d'autant plus vivement que l'augmentation des aides au logement décidée en 1981 n'ait pas pris place dans un cadre renouvelé. En l'absence de modification, l'effort de l'Etat a continué de s'accroître sans pour autant éviter la crise. Même si la distribution importante des prêts aidés a contribué à l'amortir ».<sup>315</sup> Il y a donc un double échec : à la fois dans le secteur locatif que dans le secteur de l'accession. Mais on doit retenir quelques éléments positifs de cette réforme, à savoir la solvabilisation de la demande en accession jusqu'en 1979, l'implication plus grande du secteur bancaire dans le logement, et une amélioration de la situation des locataires d'HLM les plus démunis.

A partir de 1983, face aux dérapages budgétaires et à la désolvabilisation de la demande, une nouvelle réforme d'aide à la personne est déjà envisagée (Rapport Badet et Rapport Bonin). Il s'agit en fait d'adapter les modalités de financement du logement au nouveau contexte de désinflation qui s'installe et qui risque de remettre en cause l'intérêt de l'investissement (à la fois des promoteurs et des acquéreurs) dans le logement. Les mesures qui seront prises et qui viseront une résolvabilisation de la demande sont les suivantes : développement de l'épargne logement, l'adaptation des prêts immobiliers (taux variables), l'augmentation de leur qualité, aides pour stabiliser l'investissement privé. En outre, il y a poursuite de la réforme de 1977. Si on limite notre analyse à 1995, on s'aperçoit (tableau IV.30) que la production des crédits immobiliers destinés aux ménages a connu une régression nette entre 1989 et 1995 puisque les engagements nouveaux passeront de

<sup>315</sup> M. Vincent, Op. Cit. P: 70

Le contexte économique du début des années 80 était particulier. Le deuxième choc pétrolier va déclencher une augmentation des taux d'intérêt réels, la croissance économique va se ralentir et se traduira par un recul de la progression des revenus des ménages, auquel il faut ajouter « la modernisation salariale » comme politique macro-économique et dans les entreprises. La demande s'en trouvera tout simplement désolidariser.

264 Milliards de FF en 1989 à 253,6 Milliards de FF en 1995. Seuls les secteurs de l'épargne logement (71,7 Milliards de FF en 1995 contre 58,9 Milliards de FF en 1989) et libre (137,7 Milliards de FF en 1995 contre 128,4 Milliards de FF en 1989) vont connaître une légère hausse.

**Tableau IV-30 :**

***Endettement des ménages en France et encours des crédits à l'habitat versés aux ménages.***

	1989	1990	1991	1992	1993	1994*	1995*
Endettement immobilier des ménages							
1- versement de crédits nouveaux							
PAP	17,8	13,1	13,4	10,7	8,7	15,6	15,7
PC	59,4	51,5	37,7	35,1	27,4	26,3	28,5
Epargne – logement	58,9	64,1	66,1	61,3	63,1	67,4	71,7
Libre	128,4	134,3	122,6	109,2	116,2	129,4	137,7
<b>Ensemble</b>	<b>264,4</b>	<b>263,2</b>	<b>239,8</b>	<b>216,3</b>	<b>215,4</b>	<b>238,7</b>	<b>253,6</b>
Taux de croissance annuel moyen							
en volume aux prix de la consommation (%)	-3,2 %	-3,2 %	-11,6%	-12,2%	-2,6 %	9,0 %	+4,2 %
2- Encours de crédits							
PAP	378,8	376,9	369,7	343,4	330,7	317,9	299,5
PC	347,7	369,8	377,8	379,7	364,3	336,7	320,5
Epargne – logement	185,9	209,8	232,6	250,1	266,7	287,0	310,4
Libre	440,0	485,4	510,1	531,9	594,6	616,8	640,2
<b>Ensemble</b>	<b>1352,3</b>	<b>1441,9</b>	<b>1490,2</b>	<b>1505,0</b>	<b>1556,2</b>	<b>1558,4</b>	<b>1570,6</b>
Taux de croissance annuel moyen							
en volume aux prix de la consommation (%)	+3,7 %	+3,1 %	+0,2%	1,6%	1,2%	-1,6 %	-1,2 %

Source : Banque de France et Modèle tiré de la Revue « Banque » n° 532/1992 et 552/1994

\* prévisions

Si les PAP ont reculé légèrement entre les deux périodes (passant de 17,8 Milliards de FF en 1989 à 15,7 Milliards de FF en 1995), les P.C. ont connu un véritable effondrement (de 59,4 Milliards de FF en 1989, ils sont passés à 28,5 Milliards de FF en 1995). A son tour, l'encours des crédits à l'habitat s'inscrit

dans un mouvement de décroissance, surtout pour 1994 et 1995 (-1,6% et 1,2%)(<sup>316</sup>).

Face à ces difficultés, une nouvelle réforme sera adoptée en 1995 donnant naissance au prêt à taux zéro. Celui-ci achève la simplification du dispositif d'aides à l'accession et permet de « reprendre le contrôle des aides au delà du PAP, l'épargne logement et le système de déductions fiscales ayant toujours coûté plus cher que ce prêt »(<sup>317</sup>).

En résumé, l'éventail des crédits bancaires pour le financement de l'immobilier à la construction, à l'accession ou à la location est assez large. On y distingue :

+ Les prêts d'épargne logement qui représentent presque 30% de l'ensemble des crédits immobiliers distribués (28,06% en 1995) par les banques. Ils supposent une période d'épargne préalable dans un compte d'épargne logement (CEL) ou sur un plan d'épargne logement. Ils financent sur des durées allant de 2 à 15 ans, l'achat ou la construction de la résidence principale, une résidence secondaire neuve ou de gros travaux. Les taux sont bas et sont fixés par les Pouvoirs Publics par référence à la phase d'épargne. Les remboursements se font par mensualités constantes.

+ Les prêts à paliers successifs : ce sont des prêts dont l'objectif est d'éviter les surendettements des prêts PEL. Quand la durée d'un PEL est courte, les charges financières afférentes sont importantes, ce qui risque de mettre en péril les finances du ménage. Il est alors possible de négocier un prêt complémentaire dont les remboursements seront réduits pendant la durée du prêt PEL, puis augmentées à l'issue de ce dernier. Le résultat sera une gestion optimale du budget du ménage

---

<sup>316</sup> Les mauvaises performances s'expliquent pour la période 1989-1993 par le recul du nombre des opérations immobilières de près de 180.000 unités (-27%) amenant le niveau de l'accession à un niveau inférieur aux chiffres moyens de la seconde moitié des années 70. Le recul de l'accession s'explique pour la période 89-91 par le recul de l'accession sociale. La diminution du nombre des PAP et des PC avec APL en est la principale cause. Cf. à ce titre la Revue « Banque » n° 552, octobre 1994, p : 52.

Une reprise économique s'est dessinée après 1995, mais elle s'est traduite par une plus grande prudence des établissements de crédit qui vont exiger un apport personnel plus important. On recourt aussi à des formules de caution proposées par des établissements spécialisés ou à caractère mutualiste, ainsi qu'aux produits d'assurance.

<sup>317</sup> Cf. M. GOZE in « Revue d'Economie Régionale et Urbaine, RERU n° 2 (1998), p : 333.

puisque les remboursements cumulés des deux crédits resteront constants sur toute la durée de l'opération.

+Les prêts conventionnés, qui ont été divisés, à partir de 1993 en deux catégories :

- Les prêts à l'accession sociale (PAS)
- Les prêts conventionnés d'origine (PCO)

Les prêts à l'accession sociale réservés aux emprunteurs dont les revenus ne dépassent pas une limite fixée en fonction des plafonds de la sécurité sociale. Ils sont uniquement mis en place quand l'emprunteur est bénéficiaire (même potentiel) de l'aide personnalisée au logement (APL). Mais, les PAS ne sont pas des prêts aidés, avec des ressources privilégiées ou une bonification des taux par exemple. Ils sont garantis tout simplement par l'Etat à travers un « fond de garantie d'accession sociale » (FGAS), créé, à ce titre <sup>(318)</sup>.

Puisque le logement social a toujours été une priorité du Groupe des Caisses d'Epargne (livret A), celles-ci commercialisent ces crédits. Puisque ce sont des crédits dont l'accès est réglementé (plafond de revenus ...), ils arrivent à financer

---

**318** Le FGAS qui est le « Fonds de Garantie de l'Accession Sociale » à la propriété a été mis en place en 1993. Il a été institué par les Pouvoirs Publics afin de permettre aux ménages à revenus modestes ou moyens d'accéder au crédit à l'habitat dans des conditions acceptables, surtout dans une conjoncture de mauvaise appréciation des risques par les banquiers à cause d'une concurrence très forte entre ces derniers. En raison du caractère crucial de l'analyse du risque dans les crédits à l'habitat, les Pouvoirs Publics ont envisagé un ensemble de mesures visant à stabiliser le marché du crédit aux ménages à revenus modestes et à agir sur la composante risque du coût du crédit.

Le fonds mis en place permet d'agir sur le coût direct, qui est un élément du coût du risque. Généralement ce coût direct traduit des pertes constatées sur les crédits et le FGAS est un instrument de garantie par l'Etat et des établissements prêteurs du coût de ce risque et c'est aussi un instrument d'indemnisation des sinistres. C'est l'exemple américain qui a inspiré en partie la création du FGAS en France. Aux Etats-Unis, plus de 90% des créances titrisées (pass through mortgage backed securities) bénéficient d'une garantie de la fédéral housing administration.

Le FGAS a aussi pour avantage d'inclure un système d'incitation des établissements prêteurs, alliant mutualisation et responsabilisation. A ce titre, il prévoit une mutualisation totale du risque de chaque génération annuelle de prêts pour tous les établissements prêteurs, tant que celui-ci ne dépasse pas un certain seuil.

Les ressources du FGAS proviennent de trois canaux :

- Une cotisation de l'Etat lors de la mise en place du prêt, prélevée sur une dotation budgétaire initiale. =
- = -Une cotisation des établissements de crédit lors de la mise en place du prêt, au moins égale à la cotisation précédente, proportionnelle au montant du prêt garanti.
- Une cotisation complémentaire annuelle des établissements prêteurs, proportionnelle au capital restant dû.

L'ensemble de ces cotisations sert à couvrir les éventuels défauts de paiement des prêts garantis. Le FGAS prévoit la responsabilisation des établissements de crédit afin de les inciter à contrôler leurs risques. Il concerne à la fois des ménages accédant aux logements neufs et anciens ou désirant effectuer des travaux et s'adresse à tous les établissements de crédit (contrairement aux PAP exclusivement distribués par le Crédit Foncier)

environ 30% des opérations immobilières réalisées chaque année, en excluant les prêts d'épargne logement, soit une clientèle d'environ 100.000 ménages par an. Le taux des PAS sont rendus en dessous d'un taux plafond variable selon la durée et inférieur à 0,60 point à celui des simples P.C. Il ne peut donc être confondu avec un prêt épargne logement.

### Limites du financement social locatif

Quatre éléments composent le parc HLM en France :

- Les logements financés avec les prêts PLA constants par définition après 1977.
- Les logements HLM construits avant 1978 mais rénovés. Ils ouvrent droit à l'APL car ils sont conventionnés. Ils sont de meilleure qualité que les logements HLM non rénovés.
- Les logements HLM construits avant 1978, non rénovés mais conventionnés. Les logements qui n'ont donc pas fait l'objet de travaux sont de qualité médiocre puisqu'ils sont conventionnés, ils ont un niveau de loyer relativement inférieur à ceux de la deuxième composante tout en ayant une qualité inférieure. Ils donnent droit à l'APL.
- Les logements HLM d'avant 1978 non rénovés et non conventionnés. Ils n'ouvrent pas droit à l'APL mais à l'allocation de logements. Ils ont une qualité médiocre et ont des loyers inférieurs aux logements de la troisième composante.

Le secteur du logement bénéficie à la fois d'une aide à la pierre et d'une aide à la personne.

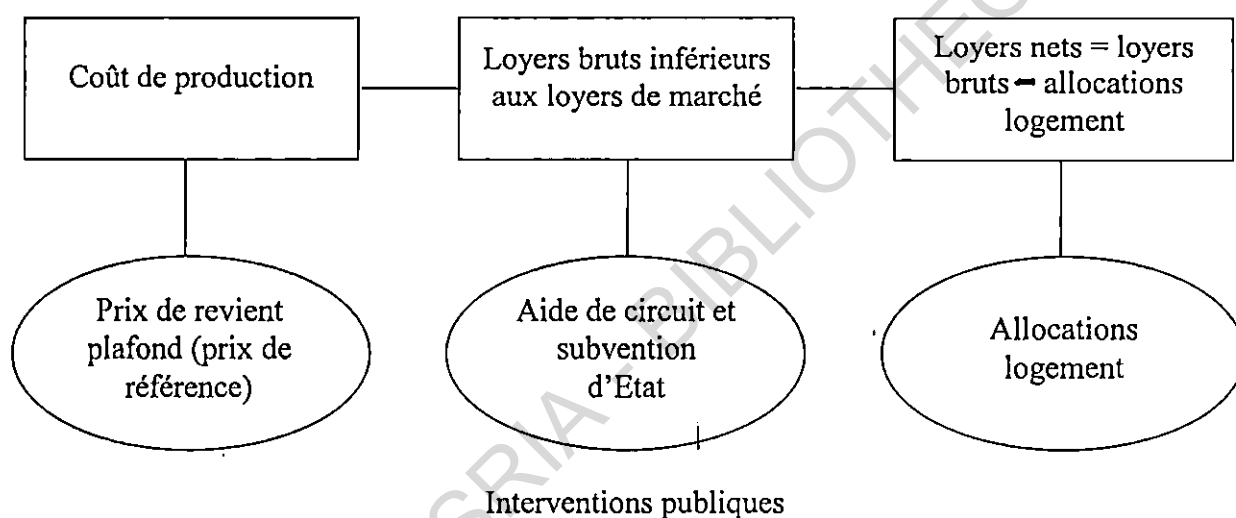
- Les aides à la pierre dans le secteur locatif social, ou HLM concernent depuis 1977 le Prêt Locatif Aidé (PLA) objet d'une baisse du coût du prêt grâce à une subvention et à des ressources d'épargne spécifiques, les livrets A des Caisses d'Epargne. Il y a aussi un rationnement quantitatif des logements

construits grâce à un prêt HLM ou un PLA, en raison de l'application d'un plafond de prix de revient.

- L'aide est tributaire aussi d'un plafond de revenu pour les locataires, qui peuvent bénéficier par ailleurs d'allocations de logements différenciées selon le logement occupé.

Ainsi, l'organisme bailleur perçoit des loyers bruts alors que les ménages paient des loyers nets après déduction des allocations logement. Le schéma suivant nous explique le procès de détermination des loyers dans le secteur locatif.

**Graphique 4. A : Processus de détermination des loyers dans le secteur locatif social**



Source : D. Cornuel « Marginalisation dans le logement Social en France » RERU 1995, V. III

On constate une concentration des populations à bas revenu dans des quartiers périphériques des villes, à cause de mécanismes économiques. « Ces mécanismes résultent des dispositions réglementaires qui encadrent d'abord la construction des logements locatifs sociaux, ensuite le mode de fixation des loyers bruts, et enfin le niveau des allocations de logement qui déterminent les loyers effectivement supportés par les ménages »<sup>(319)</sup>. Si les prix de revient plafond des logements sont différenciés selon la taille de l'agglomération, il n'en est pas de même à l'intérieur

319 Cf. Didier Cornuel « Marginalisation dans le logement social en France » Revue d'Economie Régionale et Urbaine RERU 1995, n° 3, France, p : 541.



des agglomérations, par exemple selon la qualité ou l'emplacement du quartier, ou selon la distance au centre.

Un autre inconvénient provient du fait que le niveau des loyers est fixé en fonction du prix de revient des immeubles et des conditions de prêts.

Puisque les organismes HLM n'ont pas la liberté de fixation des loyers car ils sont tenus de respecter la règle de la trésorerie cumulée non négative<sup>(320)</sup>, le résultat est un non transfert intégral de l'aide publique au locataire.

En effet, ce critère n'actualise même pas la trésorerie alors que la durée du prêt dure 34 ans. Ainsi, ni la valeur résiduelle, ni les valeurs perçues au delà de cette période ne sont prises en considération dans le calcul. « Cette non prise en considération des recettes au delà de la durée du prêt aboutit à fixer les loyers à des niveaux supérieurs à ce qu'ils devraient être si ces recettes étaient prises en considération. Elle aboutit aussi à faire payer les générations de locataires actuelles et celles du futur proche au bénéfice des générations plus éloignées dans le temps »<sup>(321)</sup>. On en arrive donc à une situation où il y a un gaspillage des ressources, et ainsi cette « aide est perdue pour tout le monde »<sup>(322)</sup>.

D'une manière générale, on peut dire que les logements HLM, surtout ceux d'avant 1977, sont des logements d'une piètre qualité avec des loyers bruts élevés si on tient compte à la fois de l'aide publique et de la qualité des logements, qui font l'objet d'une demande grâce à la solvabilisation par l'APL<sup>(323)</sup>.

L'intervention de l'Etat et le dispositif réglementaire qui s'en suit ont stratifié la demande et ont mené à une contractualisation spécifique entre organismes bailleurs et locataires. Une population moins aisée va se réfugier dans le parc

<sup>320</sup> L'aide publique aux prêts pour le financement des logements HLM, les PLA (Prêts locatifs aidés) est une subvention égale à 12,7% de 90 % de prix de référence du logement, et une aide dite de « circuit » par l'épargne des livrets A des Caisses d'Epargne. Cette épargne est transformée en prêts aux organismes HLM, à un taux relativement faible (< à 6%) sur une longue durée (34 ans). Cette aide est répercutée sur les locataires de logements construits avec ces prêts, sous la forme de loyers « subventionnés ». Pour déterminer le montant du loyer selon cette règle, on calcule le flux de dépenses d'une opération PLA regroupant à la fois les charges financières de remboursement des prêts et les charges non financières (réparation, taxes foncières, frais de gestion ...). Ensuite, on détermine le flux des dépenses cumulées, ce qui permet de déterminer le loyer d'équilibre annuel.

<sup>321</sup> D. Cornuel, Op. Cit. p: 531.

<sup>322</sup> D. Cornuel Op. Cit. p: 534.

<sup>323</sup> D. Cornuel Op. Cit. p: 536.

conventionné, et cette situation va pousser les HLM à élargir la partie conventionnée du parc, en effectuant des travaux<sup>(324)</sup>.

La variété du parc logement HLM constatée plus haut et des aides correspondantes induit aussi une différenciation spatiale dans le secteur HLM.

Entre centre ville et périphérie, la différenciation spatiale est atténuée dans la mesure où la moindre qualité est compensée en centre ville par une localisation meilleure : ainsi, les logements du centre ville sont davantage demandés par les ménages à revenus plus élevés ou plus stables (fonctionnaires, employés, ...).

Dans les zones périphériques, la qualité des logements est nettement moindre par rapport au secteur libre, ce qui explique la faiblesse de leur prix du marché. D. Cornuel note que « ce n'est pas ce prix du marché qui est pratiqué. Le prix pratiqué n'est pas un prix inférieur à ce prix du marché comme on pourrait s'attendre du fait de l'aide publique, mais un prix vraisemblablement supérieur »<sup>325</sup>. Il constate alors une situation paradoxale où ... « l'extrapolation des loyers HLM conduit à des loyers bruts plus élevés en zone périphérique qu'en zone centrale, à l'inverse de la différenciation spatiale des loyers du secteur libre »<sup>(326)</sup>.

En fait, sans l'existence de l'APL, le locataire ne serait pas preneur. Grâce à celle-ci, il paie effectivement un prix très fortement inférieur au loyer brut des logements HLM. Cette APL joue donc un rôle de solvabilisation des locataires qui doivent avoir des revenus très faibles. D. Cornuel arrive à la conclusion suivante : « en ce qui concerne le bailleur, l'APL contribue à permettre des loyers bruts élevés, sans commune mesure avec la valeur du service rendu pour faciliter la gestion de l'organisme. Les organismes HLM ont donc besoin des pauvres pour assurer l'équilibre de leur gestion, car les loyers auxquels ils devraient louer ces logements, en l'absence d'APL, ne leur permettraient pas d'équilibrer leurs

<sup>324</sup> En 1987, le rapport Laxan arrivera à la conclusion suivante : « l'APL est donc devenue un instrument pour améliorer à la charge de la collectivité, la situation financière de certains bailleurs sociaux » voir D. Cornuel, *ibid.* p : 536.

<sup>325</sup> D. Cornuel, *ibid.* p: 536.

<sup>326</sup> D. Cornuel, *ibid.* p: 536.

comptes. Quant aux pauvres, il sont devenus prisonniers de ces logements parce qu'ils ne trouveraient nulle part ailleurs des logements «aussi bon marché»<sup>(327)</sup>.

## **B.2- L'Allemagne**

Les caisses d'épargne vont apparaître en Allemagne déjà au 18<sup>e</sup> siècle. Dès le départ, elles vont connaître une grande liberté dans l'emploi des fonds collectés et ce seront le secteur artisanal et l'industrie locale qui en bénéficieront. Les caisses d'épargne en Allemagne sont le plus grand groupe d'établissements de crédit en Allemagne, avec environ 732 caisses d'épargne autonomes<sup>(328)</sup>. Ces caisses sont des établissements bancaires publics locaux, relevant des communes, de leurs groupements ou des arrondissements. Ces collectivités sont légalement garantes pour un montant illimité de la sûreté des dépôts. Elles s'appuient donc sur une structure très décentralisée avec un grand rapprochement de l'économie locale. Leur activité est limitée au territoire de leur garant. Afin de parfaire cet ancrage local, les caisses se sont dotées d'une structure avec deux autres niveaux :

+Sur le plan régional, des Landesbanken qui remplissent la triple mission de banques de la région (Land), de centrales de virement effectuant les opérations de compensation entre les caisses d'épargne au niveau régional et de banques commerciales. Les Landesbanken leur permettent de bénéficier de toutes les prestations d'une banque universelle et aussi de faire face à la concurrence des grands groupes bancaires.

+Au niveau national, une centrale de compensation, la Deutsche Girozentrale - Deutsche Kommunalbank.

---

327 D. Cornnel, *ibid.* p: 538. L'auteur relèverait ainsi un effet pervers produit par l'APL, dans la mesure où, dit-il en l'absence de l'APL, les demandeurs de ces logements pourraient être aussi des demandeurs aisés, car l'APL ne concerne que les revenus faibles. A notre sens, en l'absence d'une quantification précise du nombre des ménages locataires selon la stratification avancée, on ne peut faire que des hypothèses. A cela, il faut ajouter que dans le prix du logement ou du service rendu par le logement (loyer), rentrent en considération la situation géographique (le quartier), la proximité du lieu du travail ... à cause de l'émigration et de l'exclusion sociale, la France reste un pays où la division de l'espace et la séparation entre les couches en catégories sociales reste le plus forte.

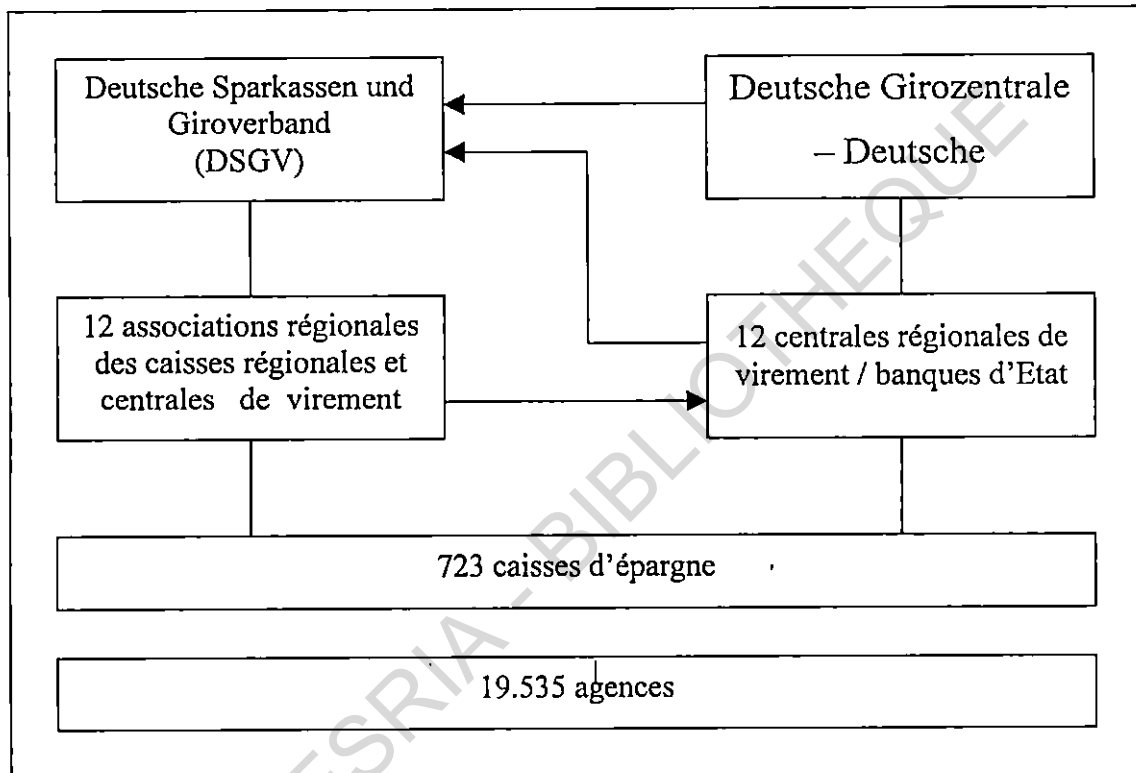
Pour avoir un ordre de grandeur, les PLA et autres prêts HLM ont représenté en 1992 respectivement 262,3 Milliards de FF et 144,6 Milliards de FF pour un total de crédit à l'habitat de 1611,6 Milliards de FF.

Cf. dossier « Le financement du logement » Revue Banque n° 540 août-septembre 1993, p : 47 ; article le PAS, une première expérience, P. Weyand.

328 Cf. Revue « Banque » n° 538, juin 1993 p : 52.

Les caisses d'épargne détiennent des parts de marché en matière d'octroi des crédits, fort importantes : 29% des opérations de crédit aux entreprises, 35% du financement du crédit-bail, 40% des opérations de crédit aux particuliers. Elles collectent aussi 40% des dépôts à vue des particuliers<sup>(329)</sup>.

**Graphique n° 4.B : L'organisation des caisses d'épargne allemande.**



Source : revue « banque » n 538, p 53

En fonction de l'évolution de l'environnement (tendance au regroupement et à la spécialisation des banques), les caisses d'épargne allemandes s'étaient fixées quatre objectifs ces dernières années :

- renforcement de la cohésion du groupe tout en tirant profit des avantages de leur structure décentralisée.
- Poursuite de la stratégie de réduction des coûts.

329 Ibid. p : 52.

- augmentation de la force de vente en fidélisant la clientèle grâce à la bancassurance.
- développement des relations de coopération avec les autres banques européennes par l'intermédiaire des Landesbanken.

Ces objectifs ont pour tâche de préserver les facteurs de succès de ces caisses qui peuvent se résumer dans leur ancrage sur les marchés locaux et régionaux, dans la décentralisation des décisions et dans la densité du réseau d'agences.

### **B.3- Les Etats Unis d'Amérique**

L'histoire rocambolesque des caisses d'épargne américaines peut être relatée à travers l'analyse de l'historique du réseau de « thrifts » aux Etats Unis depuis le 19<sup>e</sup> siècle<sup>330</sup>. Elle peut être analysée en creux de l'histoire bancaire américaine très mouvementée et caractérisée par une instabilité récurrente<sup>331</sup>. A cela, il faut ajouter le rejet des banques de toute intervention publique par le contournement des réglementations en usant de la fuite (les euromarchés) ou de l'innovation (332).

En effet, c'est le changement de la politique monétaire en 1979 couplé à une déréglementation brutale qui va précipiter les caisses d'épargne dans une crise sans précédent relayée pendant les années 90 par une crise de banques.

Deux périodes importantes seront traitées ici :

- + La mise en place et le fonctionnement du réseau des thrifts aux Etats Unis.

<sup>330</sup> Il y a une bibliographie très abondante sur les crises du système bancaire américain. Consulter à ce titre :

- J. Barth, R Brumbaugh et R. Litan "Banks failures are sinking the FDIC, Challenge – mars –avril 1991.
- L. Bryan "Restauring health and profitability to the US banking system" Mc Kinsey & Company, Inc; 17 Décembre 1990.
- R. Cantor et R. Johnson « Bank capital ratios, asset growth, and the stock market" Quarterly Review, Federal Reserve bank of New York, Autumn 1992.
- M. Freidman et A. Schwartz "A Monetary History of United States" NBER new York "Princeton University Press 1963.
- A. Hayem "Les faillites des caisses d'épargne aux Etats Unis" revue d'Economie financière n° 10. juillet – septembre, 1989, France.
- H. Intrator « Le système bancaire américain » QSJ, n° 3171, PUF, Paris ,1996.
- M.Nussenbaum « Nouveaux produits hypothécaires américains » Revue Banque ,n° 483 , France Mai 1988.

<sup>331</sup> D'ailleurs cette instabilité perturbe l'ensemble du système bancaire américain à cause des risques de solvabilité et de liquidité supportés par les banques, plus qu'ailleurs.

<sup>332</sup> Le processus dialectique entre réglementation et innovation a été analysé d'un point de vue théorique par E. Kane in « Micro-economic and Macro-Economic Origins of Financial innovation » Federal Reserve of Saint-Louis, septembre 1986. cité par H. Intrator, Op. Cit. p : 4.

+ L'effondrement des caisses d'épargne à partir des années 80 et les solutions apportées.

### **B.3.1- Mise en place et fonctionnement du réseau des thrifts.**

Cloisonnement et spécialisation obligent, les caisses d'épargne occupent une place spécifique dans le dispositif financier américain. Si les banques américaines concentraient leur activité au seul profit de entreprises, les caisses d'épargne ont la spécificité d'être les banquiers des ménages<sup>(333)</sup>. C'est donc dans le but de répondre aux besoins des ménages que seront créées trois catégories de caisse d'épargne ou de thrifts :

- Les Saving and Loans institutions (S&L) ou caisses d'épargne proprement dites qui constituent le groupe le plus important puisqu'il gèrait environ 70% de leurs opérations en 1990.
- Les Mutual Saving Banks (MSB) qui effectuent 17% des opérations des caisses d'épargne.
- Le Credit Union (CU) qui sont des associations coopératives et qui représentent 13%.

Au fil du temps, les caisses d'épargne américaines sont devenues un véritable phénomène de société puisqu'elles ont pu loger plusieurs millions d'américains grâce au crédit hypothécaire<sup>(334)</sup>.

Les premières MSB apparaissent en 1816 dans plusieurs villes américaines. Elles naissent de l'initiative de riches personnes qui veulent développer l'accès à la

<sup>333</sup> Mais, à l'instar des banques commerciales, les caisses d'épargne américaines collectent des dépôts et octroient des crédits. A cette étape de notre raisonnement, les banques commerciales sont séparées des « investemnt banks » qui sont les banques d'affaires depuis le Glass-Steagall Act de 1933.

<sup>334</sup> Rappelons que le crédit hypothécaire est un crédit gagé sur les biens immobiliers. L'hypothèque est un droit accordé à un créancier sur un bien (immobilier), sans que le propriétaire en soit dépossédé. L'hypothèque s'éteint :

- par l'extinction de la créance dont elle n'est que l'accessoire ;
- s'il y a renonciation par le créancier de cette sûreté ;
- par la prescription (de 10 à 30 ans selon les cas) ;
- par la destruction du bien hypothéqué ;
- par la purge ou le rachat par le débiteur de l'hypothèque.

L'hypothèque peut être légale, judiciaire ou conventionnelle. C'est cette dernière qui nous intéresse ici.

propriété des travailleurs. Le fonctionnement original est classique : l'adhérent effectue des dépôts mensuels qui lui donnent droit, à partir d'une somme accumulée, à l'obtention d'un prêt tout en devenant membre de la coopérative<sup>(335)</sup>.

Si les MSB sont moins spécialisées que les S &L, il n'en reste pas moins que leur activité a été orientée dès 1836 vers l'octroi de crédits immobiliers. Voyant leur popularité grandir rapidement, les MSB vont perdre leur statut de coopérative puisqu'elles accorderont des prêts à des non adhérents. Ainsi, elles se transforment en S &L, aujourd'hui MSB et S &L sont appelées tout simplement S &L.

Pour ce qui est des Crédits Union, les premières datent de 1909 et se spécialiseront dans le crédit à la consommation, interdit aux banques et délaissé par les S &L.

En fait, le réseau des thrifts va souffrir d'une protection et d'une réglementation très forte de la part de la législation fédérale, ce qui causera sa perte pendant les années 80. Mais déjà, ces institutions vont connaître leur première crise grave pendant la grande dépression de 1929, puisque 5% de leur effectif disparaîtra entre 1929 et 1932, soit 600 faillites<sup>(336)</sup>.

### **B.3.1.1- Réglementation du secteur.**

Au niveau de la réglementation du réseau, et suite à la crise des années 30 qui avait touché aussi les autres banques, un ensemble de lois concernant les institutions d'épargne seront mises en place.

Les S & L, qui géraient à fin 1989 des dépôts de l'ordre de 1200 Milliards de dollars peuvent être distinguées en deux catégories :

- selon le type de charte (fédérale pour 54% des S & L, les autres ont une charte d'Etat où elles sont implantées)
- selon le statut (63% mutualistes contre 37% de sociétés par actions).

335 M.N. Guédira a vu juste quand il constate que « la coopérative est fille du capitalisme » Il dira même plus loin que « le mouvement coopératif s'est développé, mais en s'éloignant de ses buts initiaux et en se soumettant à la logique de l'économie dominante. Plus encore le mouvement coopératif va même servir au capitalisme de bouclier contre les attaques du socialisme ». Cf. M.N. Guédira « Les sociétés coopératives d'habitation : Cas du Maroc » Thèse de 3<sup>e</sup> cycle en sciences économiques. Université Mohammed V, Rabat, décembre 1983.

336 Cf. A. Hayem « Les faillites des caisses d'épargne » op. cit. p : 126.

En 1932, sera mis en place le « Fédéral Home Loan Bank Act » qui va organiser administrativement le réseau et qui va instituer :

- + Le « Federal home loan bank board » (FHLBB)
- + ET 12 “federal home loan banks”

Si le FHLBB, siégeant à Washington coiffe le dispositif et coordonne tout en contrôlant les activités des 12 banques de district, celles-ci ont pour mission de fournir les liquidités nécessaires aux S & L.

Le FHLBB veille au respect par les S & L adhérentes des règles prudentielles qu'il édicte. En effet, les S & L à charte fédérale étaient par exemple tenues de faire des prêts immobiliers pour des logements distants de moins de 50 miles du siège. D'autre part, elles ne pouvaient être que des sociétés mutualistes.

En 1934, le « National Housing Act » crée le système d'assurance des dépôts de S & L appelé la « Federal Saving and Loan Insurance Corporation » (FSLIC). Le gouvernement fédéral couvrait à hauteur de 5000 dollars<sup>(337)</sup> de risque sur les dépôts et l'affiliation au FSLIC était obligatoire pour les S & L à charte fédérale et facultative pour celle à charte d'Etat. Ce sera un dispositif analogue à celui des banques commerciales avec le « Federal Reserve System » (FRS) créé en 1913 et le « Federal Deposit Insurance Corporation » (FDIC) créé en 1933. Mais le congrès refuse de fonder l'assurance fédérale des dépôts S & L sur des principes d'assurance, c'est à dire de varier la prime avec les risques courus par les institutions concernées.

En retenant une prime fixe d'un faible montant, le Congrès commit « une erreur d'appréciation qui allait se révéler fatale dans l'avenir »<sup>(338)</sup>.

Pour les MSB, il n'y avait pas de charte nationale avant 1978. Elles comptent parmi les institutions les moins réglementées du système bancaire américain.

Les C.U ont été elles aussi très peu réglementées.

<sup>337</sup> Depuis 1980, cette couverture s'étendit aux 100.000 dollars par compte.

<sup>338</sup> H. Intrator « Le système bancaire américain » Op. Cit. p : 39.



### **B.3.1.2-Protection du secteur.**

Au niveau de la protection du secteur, un ensemble de mesures ont été appliquées :

- D'abord, un contrôle rigoureux des activités était effectué. Les S & L devaient investir 75% de leurs actifs dans l'immobilier. D'un autre côté, on limitait la proportion des titres hypothécaires détenus par les banques afin d'éviter toute concurrence avec les thrifts. Plusieurs mesures visaient aussi la limitation de la concurrence entre les S & L telles que l'interdiction de création de nouvelles caisses ou l'interdiction de rachat, d'absorption, ... entre les caisses.
- Ensuite, on limitera la concurrence par les prix entre les caisses grâce à la réglementation Q.

Les S & L vont échapper à la réglementation Q consistant à interdire aux banques la rémunération des comptes courants, et vont donc exercer une concurrence déloyale à leur égard. En période de stabilité ou de baisse des taux, cette situation est favorable aux S & L. Mais il suffit que les taux montent pour que la marge bénéficiaire des S & L s'annule et se transforme même en pertes. Afin de prévenir les conséquences négatives d'une remontée des taux (chose qui s'est produite pendant les années 60 à cause de la guerre du Vietnam), la réglementation Q sera étendue aux S & L par le vote de l'Interest Rate Adjustment Act en 1966. La loi fixera un différentiel d'intérêt en faveur des S & L de 0,75% pour les taux du court terme et de 0,25% pour les taux du long terme<sup>(339)</sup>.

-Enfin, l'intervention et le contrôle du marché hypothécaire vont être des mesures décisives initiées par les Pouvoirs Publics. Déjà depuis les années 30, l'accession au logement social sera encouragée grâce à des programmes d'aide aux crédits hypothécaires. Le Home Owners Loan Corporation (HOLA) mis en place en

<sup>339</sup> Cette loi a permis au système de perdurer dans le temps malgré les imperfections de la loi empêchant toute concurrence par les prix. Ainsi, le profit sera facile pour les S & L ; on disait que l'activité d'un directeur d'une S & L était qualifiée de « 3-6-3 » : il emprunte à 3% (dépôts à vue), prête à 6% (crédit à long terme) et finit sa journée sur un terrain de golf à 3 heures de l'après-midi ».

1933 va permettre aux thrifts de purger leurs comptes en vendant à celui-ci les hypothèques douteuses ou défaillantes des prêteurs. Cet organe dépendant du FHLPP convertit aussi les créances échues par des titres longs à faibles taux d'intérêt. Aussi, le HOLA va dynamiser l'offre des fonds prêtables ; en 1934, sera créée la Federal Housing Administration » qui aura pour mission d'assurer les créances hypothécaires par la garantie au prêteur du paiement de l'hypothèque. Cette mesure était d'une grande importance car elle encourageait le créateur à se lancer dans d'autres opérations immobilières puisqu'il est dégagé du risque de défaut de l'emprunteur.

D'un autre côté, et en vue d'alléger les bilans de thrifts et d'augmenter leurs capacités d'accorder des crédits, le Congrès décida d'instaurer en 1937 la « Federal National Mortgage Association » (FNMA ou Fannie Mae). Depuis 1966, Fannie Mae est un organisme privé dont l'objet est de racheter les hypothèques des institutions financières pour les revendre sur le marché secondaire du New York Stock Exchange<sup>(340)</sup>.

Depuis 1968, a été créé le « Government National Mortgage Association » (GNMA ou Ginnie Mae) dont le rôle est de racheter les créances les plus douteuses des hypothèques.

En 1970, une autre institution, la « Federal Home Loan Mortgage Corporation » (FHLMC ou Freddie Mae) va assurer les mêmes fonctions que Fannie Mae mais spécialement avec les S & L.

Il faut noter que les actions de Ginnie Mae consistent à soutenir essentiellement les prêts aux populations les plus démunies des Etats-Unis et qui représentent 15% de l'ensemble des crédits hypothécaires en 1990. Sans ce soutien de Ginnie Mae à ces populations, leurs créances ne trouveraient pas acheteur sur le marché secondaire<sup>(341)</sup>.

<sup>340</sup> Fannie Mae est devenue le premier investisseur de crédit hypothécaire aux Etats-Unis.

<sup>341</sup> Il faut noter que les titres de Ginnie Mae assurent un rendement meilleur que celui des bons du Trésor (de 0,5% à 1% de mieux) avec la garantie des Pouvoirs Publics. Les trois Mae prélèvent en général une commission aux institutions qui sollicitent leur garantie.

### **B.3.2- Les faillites des caisses d'épargne et les solutions apportées**

#### **B.3.2.1- Les causes.**

Trois principaux facteurs peuvent expliquer la crise des caisses d'épargne américaines :

- La montée des taux d'intérêt suite au deuxième choc pétrolier ;
- La déréglementation ;
- La réforme comptable.

Si pendant la période d'après-guerre, les taux d'intérêt vont rester relativement stables, l'arrivée de M. Volker à la tête du Fed en octobre 1979 va se traduire par la mise en place d'une politique anti-inflationniste consistant à contrôler rigoureusement la progression de la masse monétaire, ce qui déclenchera une augmentation des taux d'intérêt sans précédent. Le coup sera très rude pour les thrifts<sup>(342)</sup>. Leurs comptes d'exploitation vont enregistrer rapidement des pertes importantes. En effet, dès 1981, le coût global des ressources sera supérieur au rendement des actifs (10,92 % contre 10,11%)<sup>343</sup> à cause d'un différentiel du coût de l'argent entre deux périodes différentes. A cela il faut ajouter la faible sensibilité des revenus des thrifts tirés de leurs portefeuilles hypothécaires malgré une augmentation des taux sur les nouveaux prêts<sup>(344)</sup>.

-La déréglementation : celle-ci va prendre plusieurs formes :

le FHLBB va autoriser en 1979 les federal chartered S & L à ne plus se contenter des prêts hypothécaires à taux fixe et à accorder des prêts à taux variables (Adjustable rate Mortgage ou ARM) afin de se protéger contre la hausse des taux. En 1980 et 1982, sera ensuite démantelé le dispositif réglementaire des années 30.

<sup>342</sup> En fait, le FED laisse flotter les taux d'intérêt en fonction de l'offre et de la demande monétaire. Puisqu'il y a rationnement de l'offre monétaire, les taux d'intérêt réels vont augmenter et atteindre même des niveaux historiques (les taux d'intérêt à long terme sont passés de -2% en 1979 à 8% en 1981).

<sup>343</sup> Cf. A Hayem « Les faillites des caisses d'épargne » Op. Cit. p : 128.

<sup>344</sup> Au moins deux raisons expliquent cette situation :

- la plupart des intérêts perçus par les thrifts en 1980 correspondent à des prêts attribués à de bas taux ;
- la baisse de l'activité de production de logement de presque 50% entre 1978 et 1981. . .

Deux mesures essentielles vont caractériser cette déréglementation :

+La concurrence par les prix entre les institutions financières. Progressivement, la réglementation Q sera éliminée et à partir de 1986, c'est le principe de la liberté de tarification des crédits qui va prévaloir à la fois pour les banques et les thrifts.

+ L'abolition de la spécialisation entre les institutions : les S & L auront la possibilité de diversifier jusqu'à 30% de leurs actifs dans les prêts à la consommation, à l'industrie ... Les autres thrifts sont autorisées à développer des produits qui rentrent en concurrence directe avec les banques (Money Market Deposit Account). Aussi, les Etats vont alléger les contrôles prudeniels<sup>(345)</sup>.

#### -la réforme comptable

Devant l'impossibilité des thrifts de vendre les titres hypothécaires suite à l'augmentation des taux d'intérêt, de nouvelles règles comptables vont apparaître. Les S & L seront désormais habilitées à reporter sur 10 ans les moins valus réalisés sur cession d'actifs hypothécaires. Il s'en suivra une diminution de 4% en 1980 à 3% en 1982 du ratio de richesse nette au passif des thrifts. Le Congrès empêchera l'intervention du fonds d'assurance fédérale. Les faillites sont poussées dans le temps mais la qualité des prêts des S & L sera sérieusement entamée à cause d'une augmentation du risque de défaut des emprunteurs et d'une diversification non maîtrisée de leurs activités. Ainsi 10% des thrifts vont disparaître entre 1979 et 1982. La spéculation effrénée des thrifts va les pousser à concentrer leurs prêts et investissements sur deux secteurs qui vont avoir des difficultés : le pétrole et l'immobilier. Le prix du baril de pétrole passera de 30,92 \$ le baril en 1981 à 10,97 \$ en 1988. De son côté, l'indice des prix des bureaux passera de 111,6 base 100=1982 en 1985 à 95,9 en 1989. Au Sud et Sud-Est des Etats-Unis, l'indice passera de 100 en 1982 à 59,4 en 1989.

---

<sup>345</sup> Ces mesures ont été une conséquence de la désintermédiation. Elles se sont traduites par une déréglementation du passif sans celle de l'actif.

Les thrifts vont connaître une véritable débâcle « accentuée par la modification des normes comptables et l'absence de toute réglementation prudentielle. La détérioration brutale de la qualité des prêts et des garanties présentes dans le hors-bilan des institutions résulte tout à la fois d'une négligence dans l'évaluation et l'acceptation des prêts et garanties, et l'adoption de stratégies spéculatives appuyées par un optimisme excessif et injustifié. On peut aussi ajouter à ce cocktail une éventuelle indifférence au risque d'insolvabilité, eu égard à l'indépendance des primes d'assurance aux risques pris (aléa moral) »<sup>(346)</sup>.

### **B.3.2.2- Le sauvetage de caisses**

Avec le recul du temps, on peut dire que la gestion de cette crise est passée par deux moments essentiels :

+ Un premier moment d'observation et d'inaction du Congrès (1984-1987) : appliquant les préceptes monétaires, le Congrès laisse le FHLBB régler directement la crise. A partir de 1984, les ratios de richesse nette et de liquidité seront durcis avec un abandon des principes RAP et une augmentation des primes de 150%. La FSLIC prendra plusieurs mesures dont les plus importantes sont :

- La liquidation des thrifts irrécupérables et mise aux enchères de leurs actifs et remboursement du Fonds à la clientèle. Cette mesure était peu appliquée.
- La fusion -absorption par une institution financière en bonne santé (150 fusions en 1988). La FSLIC apporte ou non une aide financière.

---

346 Cf. H. Intrator « Le système bancaire américain » Op. Cit. p : 69.

Il faut observer que les modifications des règles comptables de 1981 appliquées aux S & L avaient pour finalité de maintenir en vie des caisses non viables économiquement et les soustraire à une prise en charge par la FSLIC. C'est ce qui a été qualifié de « politique d'indulgence des Autorités (« forbearance) ». Les S & L vont avoir la possibilité d'intégrer dans leur valeur nette comptable, la valeur estimée pour les fonds de commerce (goodwill). Les nouvelles conventions instituent les « Regulatory Accounting Principles (RAP) plus souples, voire laxistes, à la place des « Generally Accepted Accounting Principles » (GAAP) en vigueur.

Pour expliquer davantage l'aléa moral « moral hasard », on peut prendre la métaphore de la maison : si elle n'est pas assurée contre l'incendie, son propriétaire sera très prudent ; mais s'il est bien assuré, il le sera beaucoup moins. Dans le cas d'une caisse d'épargne, le fait que les dépôts soient assurés fera que les déposants ne se soucieront pas de la sécurité des fonds et donc de la qualité de la gestion. D'autre part, la caisse qui paie une prime d'assurance faible et indépendante du niveau du risque encouru, courra un risque important en se lançant dans des activités hasardeuses ou spéculatives.

- La restructuration assurée par la gestion directe du Fonds. Cette mesure a été largement appliquée.

Mais, rapidement, les ressources du FSLIC seront épuisées et en 1987, le General Accounting Office (GAO équivalent à la Cour des Comptes) déclare le Fonds insolvable et oblige le Congrès à voter sa recapitalisation qui se fera dans un cadre plus général, celui du Competitive Equality Banking Act (CEBA 1987).

Le CEBA va renforcer les barrières géographiques, et limitera le succès de certains produits (Automatic Teller Machines ATM). Mais, en 1988, les besoins du FSLIC se chiffreront à 830 Milliard \$, suite à la crise du Texas. C'est ce qui amènera le Congrès à engager une réforme d'envergure concrétisée par la signature par G. Bush du Financial Institution Reform, Recovery and Enforcement Act (FIRREA).

+ Un moment d'action de la part du Congrès avec donc la signature en 1989 du FIRREA qui se donnera deux grands objectifs clairs :

- La réorganisation du secteur des caisses d'épargne et la mise en place de nouvelles structures.
- Une respecialisation du secteur dans l'immobilier des ménages avec une réforme du marché hypothécaire.

#### **B.3.2.2.1- La réorganisation du secteur des caisses d'épargne**

Un nouvel organigramme sera mis en place avec disparition du FSLIC. C'est le FDIC qui prendra en charge désormais l'assurance des S & L à travers la mise en place sous sa tutelle d'un nouveau Saving Association Insurance Fund (SAIF). A son tour, le FHLBB disparaît et se voit remplacé par le Federal Housing Finance Board (FHFB).

Pour ce qui est de la gestion des faillites, le FIRREA va créer la Résolution Trust Corporation (RTC) qui est financée par un fonds spécial ayant la possibilité

d'émettre des titres de garantie par le gouvernement, appelé la Résolution Fund Corporation (REFCORP)<sup>(347)</sup>.

### **B.3.2.2.2- La spécialisation et la réforme du marché hypothécaire.**

D'une manière générale, on reviendra sur les déréglementations du début des années 80. Le FIRREA renforcera les règles prudentielles et tout goodwill sera supprimé. D'autre part, tout changement de statut de la part des banques ou des thrifts est soumis à une réglementation très stricte.

Pour ce qui est de la réforme du marché hypothécaire, un dispositif sera mis en place afin de contrebalancer le risque d'un remboursement par anticipation. Les banquiers vont innover en mettant sur le marché de nouveaux produits qui assimilent les créances hypothécaires à des obligations normales. C'est ainsi qu'en 1983, sera créée la Collateralised Mortgage Obligation (CMO). Cette institution fonctionne selon le principe suivant : une banque réunit par exemple \$120 Millions de titres Mae au sein d'un trust (le CMO). Ces 120 Millions de dollars sont répartis en 3 tranches de 40 Millions de dollars chacune. Les souscripteurs du CMO ont un certificat de propriété qui les fait bénéficier d'un intérêt, à la seule différence que les investisseurs de la première tranche reçoivent l'intégralité du capital des 120 millions de \$. Les détenteurs de la deuxième tranche seront rémunérés qu'après ceux de la première tranche, et ainsi de suite. L'intérêt de cette innovation est que l'incertitude de la durée du placement disparaît : l'investisseur de la première tranche sait que son prêt court 5 ans, celui de la deuxième tranche de 5 à 15 ans et la troisième de 15 à 30 ans. Le CMO va connaître un réel succès puisque entre 1983 et 1988, environ 60 Milliards de \$ de CMO sont vendus sur Wall Street.

En résumé, on peut donc dire que le dispositif mis en place est compliqué et enchevêtré. Les fonctions financières sont assumées à la fois par la FICO, le SAIF

<sup>347</sup> La REFCORP a la possibilité d'emprunter jusqu'à 50 Milliards \$ dont 20 Milliards \$ imputables au budget de l'Etat fédéral.

et le FSLIC Résolution Fund et a RECORP. Ni l'aléa moral ni la sélection adverse ne sont résolus par le FIRREA car la prime d'assurance reste indépendante des risques encourus.

Les expériences étrangères en matière de financement du logement social montrent que plusieurs variantes sont possibles et que chaque modèle doit s'insérer dans son contexte particulier. L'exemple français montre que la mobilisation de l'épargne pour le logement n'a été possible que grâce à des encouragements de l'Etat et grâce aussi à la mise en place de caisses d'épargne de proximité qui vont s'ouvrir progressivement sur la concurrence des autres institutions financières. L'autre mérite de cette expérience, c'est qu'elle a joué sur deux registres, l'accès au logement et la location. Cette politique a pu aussi alterner entre aide à la pierre et aide à la personne. Pour ce qui est du cas allemand, il repose sur une vieille tradition de caisses d'épargne de proximité ayant un large spectre puisqu'elles accordent des crédits à la fois aux entreprises, aux ménages ....Enfin, l'exemple américain, rocambolesque, montre qu'une libéralisation précipitée du dispositif peut tout simplement conduire à sa chute...!.

### ***C- Les politiques de financement du logement social Maghreb :***

La question des politiques de financement du logement social au Maghreb est centrale dans notre analyse. En fait, les sociétés maghrébines ne sont pas des sociétés monolithiques. Elles sont au contraire hétéroclites avec une forte prédominance de l'exclusion, de la marginalisation, du chômage, de la pauvreté.... Elles ont subi de plein fouet les P.A.S imposés par le FMI et la Banque Mondiale qui se sont traduits par un laminage de la consommation et par des coupes sombres dans les budgets sociaux, en particulier ceux réservés aux politiques d'habitat.

Ce contexte appelle une nouvelle configuration des politiques sociales du logement en général et du financement de l'habitat en particulier. Si les politiques



du logement social doivent viser à assurer un logement pour les plus démunis de la société, l'objectif majeur doit être le logement pour tous. Il est en effet irrationnel et inoptimal de dissocier la recherche d'une solution pour les catégories défavorisées de la société, d'interventions visant les autres catégories sociales, notamment les couches moyennes.

Rapidement, des effets pervers vont apparaître qui vont se traduire par le glissement de ces programmes vers les classes moyennes. Le ciblage social des politiques de logement social est une question de premier plan. Les politiques de logement social peuvent viser plusieurs objectifs différents, voire complémentaires.

Un premier choix peut être fait entre accession au logement et location. Pour le premier choix (accession), on peut tantôt privilégier la construction, tantôt l'acquisition. On peut d'autre part, activer les variables fiscales, financières, foncières...

A notre sens, une politique du logement social doit répondre à une double exigence.

- s'inscrire dans le long terme pour lui assurer sa pérennité.
- s'inscrire dans un projet de société global.

Ainsi la mise en œuvre des instruments de la politique du logement social doit observer les règles suivantes :

- la mise en œuvre coordonnée de plusieurs d'entre eux et leur suivi sur le long terme.
- l'adhésion des acteurs urbains à ces choix et aux instruments à utiliser.
- l'articulation des échelles d'intervention (le quartier, la commune, la région, l'espace national).

A juste titre, on peut dire qu'« une réflexion sur les stratégies d'intervention doit donc porter plus sur un nouvel usage (une nouvelle combinaison) des instruments existants que sur la recherche de nouveaux instruments. Elle doit par ailleurs intégrer une analyse des rapports existant entre les acteurs urbains. Une stratégie d'intervention s'inscrit dans un projet social. C'est en fonction de ce projet

que sont définies, édictées, et en principe appliquées, d'une part les règles d'accès au sol, au logement, aux services, aux équipements, d'autre part les règles de redistribution des richesses (de la politique salariale, à la fiscalité et à l'accès au crédit) <sup>(348)</sup>. A cet effet, une vision quantitative de la question du logement social est insuffisante comme cela ressort de plusieurs enquêtes de terrains que nous avons pu mener au Maroc concernant l'opération des 200.000 logements. Les acquéreurs se plaignaient souvent de l'entassement dont ils étaient l'objet, avec les problèmes de voisinage que cela engendrait (immeuble de 4 à 5 étages sans ascenseur !...). Ils se plaignaient aussi du manque de services, d'équipements et d'infrastructures de base dans le quartier tels que crèches, écoles, lycées....

Quand on parcourt la littérature de ces deux dernières décennies sur les interventions publiques en matière de logement social, on est surpris de constater combien le débat se situe sur le champ idéologique d'une part et d'autre part, il se traduit par une confusion récurrente sur le sens du terme « secteur privé » qui peut inclure indifféremment dans les approches libérales, des acteurs dont les actions ne peuvent être comparées : promoteurs fonciers et immobiliers, différentes catégories de propriétaires fonciers, petites et grandes entreprises de construction, associations, acteurs informels...

Ce sont les institutions de coopération internationale (Banque Mondiale, US/AID...) qui vont croiser leurs tirs sur les organismes publics de construction ou de promotion immobilière ou foncière leur reprochant de fausser le libre jeu du marché, d'induire des subventions aux équipements et aux logements, et surtout de ne pas être sanctionnées par le marché en cas de mauvaise gestion ou de déficits d'exploitation. Mais la question de l'efficacité réelle du secteur privé formel supposé se substituer aux acteurs publics ou para-publics n'a jamais été posée. Pour des raisons idéologiques, ces institutions internationales vont imposer à beaucoup

---

348 - Consulter Alain Durand-Lasserre « Eléments et stratégies d'intervention : les limites d'une approche en termes strictement techniques » in « Habitat insalubre et stratégies d'intervention » actes du séminaire international de l'ANHI », 24-25-26 mai 1994, Meknès.

de pvd de transférer des responsabilités, non à des acteurs offrant des compétences et les garanties nécessaires, mais à l'image que l'on se faisait d'eux.

L'expérience montre que dans beaucoup de pvd, et en particulier au Maghreb, le secteur privé formel n'est pas suffisamment outillé ou ne voit pas l'intérêt de produire des terrains ou des logements destinés aux groupes à bas revenus. Une plus grande contribution du secteur privé doit supposer que les conditions de l'accumulation du capital dans ce secteur soient satisfaisantes. Ceci passe par :

- un taux de croissance économique important et soutenu.
- une politique foncière efficace luttant par exemple contre la rétention des sols et mettant sur le marché une quantité suffisante de terrains.
- l'existence d'un milieu professionnel disposant de compétences et de moyens nécessaires.
- une politique publique de concertation entre les différents acteurs urbains.
- une bonne répartition des richesses.
- des facteurs culturels favorables.

Quelle peut être la contribution du secteur privé formel à la production de logements sociaux ?

Si on considère les trois catégories de demande (celle à laquelle peuvent répondre les opérateurs privés et publics, celle à laquelle répondent les opérateurs informels mais qui peut être régularisée et équipée, celle des groupes de revenus les plus bas à laquelle répond une offre diversifiée et informelle ),

La détermination de la fraction de la demande du marché privé formel de manière quantitative et « qualitative » (par villes, par quartiers, et par CSP...) aidera à définir une politique adéquate du logement social <sup>(349)</sup>.

---

349 - A. Durand-Lasserve fait observer que les organisations internationales se sont largement inspirées durant la fin des années 80 de certaines conclusions tirées de documents préparatoires de l'étude réalisée sur le marché foncier et immobilier de Bangkok en 1988-90, à la demande du National Housing Authority of Thaïlande et de la « Banque Asiatique de développement intitulée « Bangkok Land and Housing Market assessment 1999 ».

L'un de ces documents montrait une nette progression pour Bangkok de la production de logements par des promoteurs privés (15% en 1980 et 80% en 1989). Les organisations internationales justifiaient rapidement le bien-fondé des options libérales en matière de politique du logement, ce qui influencera le

On remarquera que pour les pays de Maghreb, cette contribution est très limitée. Tend-elle à stagner, à augmenter ? Quel en est le prix que paie la collectivité ?<sup>(350)</sup>

Une politique de l'habitat social ne peut retenir pour seul critère la rentabilité économique et financière, sinon elle génèrera des situations de ségrégation difficiles à gérer politiquement. En fait, « c'est le risque politique qui justifie les dispositions souvent prises par les Pouvoirs Publics, dans les cas cités, pour limiter les effets ségrégatifs des politiques foncières et du logement libérales, en régulant les rapports entre les acteurs urbains, en intervenant par d'innombrables biais dans la gestion des conflits fonciers et en limitant le nombre et l'ampleur des évictions en l'absence d'alternatives acceptables par les populations concernées »<sup>(351)</sup>.

Face à des intérêts très puissants et à des logiques spéculatives dans les pays du Maghreb, les Pouvoirs Publics vont :

- veiller à assurer la protection du locatif populaire comme moyen d'intégration (cas de l'Algérie).
- développer une concertation avec les acteurs privés (ZAC), s'appuyer sur des acteurs de la gestion foncière dont le stratégie n'est pas la recherche d'une rente maximum à court terme : propriétés communautaires, propriétés religieuses ou Habous au Maroc...

---

contenu et les orientations du « Housing Indicator Programme » conjoint au CNUEH et à la Banque Mondiale, et qui est un moyen d'observation et assure le suivi des politiques de l'habitat dans plusieurs dizaines de pays. Ibid., p.228.

350 - En tout cas, pour de nombreux pays, notamment la Thaïlande, le coût social et urbanistique est important : étalement trop important du tissu urbain, saturation des systèmes de transports en zone péri-urbaine, fort accroissement de la durée des migrations quotidiennes de travail, atteintes irréversibles à l'environnement, construction sur des terres agricoles fertiles, manque d'équipements et de commodités de base... Si on prend la ville de Marrakech, on constate que dans les quartiers Massira I, II, et III qui regroupent l'essentiel des programmes de logement social de la ville (opération des 200.000 logements), la plupart de ces problèmes su-indiqués sont vécus par les acquéreurs, faute d'une politique globale de la ville.

Consulter à ce titre notre communication « le logement social à Marrakech » Lagos, Nigeria, séminaire organisé par DOKUMENTA et le CODESRIA du 20 au 26 mars 2002.

351 - A. Durand-Lasserve, op. cit., p. 229.

### **C-1- Le Maroc :**

Au Maroc, comme dans les autres pays du Maghreb, la question du logement social est au cœur de la politique de l'habitat. Sans rentrer dans les détails de la détermination des déficits catégoriels en logement au Maroc, qui ont été analysés dans l'avant dernier paragraphe (chapitre IV, section II, paragraphe A), on peut retenir les données officielles concernant ces besoins. Pour 1998, les Pouvoirs Publics marocains avançaient les chiffres suivants :

Un déficit en logement en milieu urbain : 700.000 unités réparties comme suit :

- 350.000 ménages habitant des logements précaires (bidonvilles).
- 150.000 ménages habitant dans les médinas et occupant des logements précaires.
- 200.000 ménages cohabitant avec d'autres ménages.

En fait, les besoins additionnels correspondant aux flux de nouveaux ménages urbains et au renouvellement du parc ancien sont estimés en 1998 à 136.000 logements par an, alors que la production annuelle n'est que d'environ 85.000 logements réglementaires. Ainsi, pour satisfaire les besoins en logement pour le seul milieu urbain, il faudrait doubler la production annuelle. Selon toujours les projections officielles et dans l'hypothèse de résorber le déficit initial sur une période de 15 ans (1998/2010), le nombre de logements neufs à produire (46.700 logements par an) et ceux relatifs aux besoins nouveaux (180.000 logements) donneront un total de 226.700 logements par an.

De ces déficits apparaissent les besoins prédominants des populations à revenus modestes. Si on prend comme exemple la politique de lutte contre les

bidonvilles, on constate que le phénomène ne cesse de se développer malgré l'effort de l'Etat qui a permis de loger 100.000 ménages<sup>(352)</sup>.

Au Maroc, les politiques de logement social gravitent autour de quatre volets :

- Une intervention directe de l'Etat par la mise sur le marché des logements et la construction de logements.
- Une action sur les tissus urbains clandestins ou insalubres.
- La mise en place d'un arsenal financier et fiscal permettant l'encouragement de la construction et l'acquisition de logements sociaux.
- La mise en place et la régulation d'un rapport spécifique entre bailleurs et locataires au travers d'une tradition judiciaire protégeant les locataires.

Afin de saisir toute la complexité de la question du financement du logement social au Maroc, nous allons traiter deux points complémentaires :

- On mettra une mise en perspective du financement de l'habitat social.
- On mettra ensuite en relief les interventions publiques en matière d'habitat au Maroc.

### C-1-1- Mise en perspective historique du financement de l'habitat social :

Puisque toute politique du logement social suppose généralement une action publique directe et une action à travers le système bancaire, on propose une mise en perspective historique afin de mieux rendre compte des politiques poursuivies depuis ces dernières décennies.

Il faut noter qu'au Maroc, dès 1928, les Pouvoirs Publics ont mis en place un régime de prêts hypothécaires pour la construction ou à l'acquisition de logements

---

352 - Ibid., p. 4. Il faut remarquer que la politique de lutte contre les bidonvilles a bénéficié de la plus grande part des crédits budgétaires alloués au secteur de l'habitat. Les types d'intervention ont revêtu plusieurs formes : trames sanitaires, restructuration sur place, programmes de développement urbain, et lotissements intégrant une composante relogement. D'autre part, les projets de restructuration des quartiers d'habitat non réglementaires bénéficient, selon le Secrétaire d'Etat à l'habitat, depuis 1991 de crédits de soutien du budget général de l'Etat dans le cadre du programme spécial de lutte contre l'habitat insalubre, conventionné entre les départements de l'habitat, des finances et des organismes sous tutelle.

furent attribués sur les fonds propres du CIH, sans intervention financière directe de l'Etat. Seules les ristournes sur intérêts étaient supportées par le Trésor Public.

Durant cette phase, deux sous-périodes peuvent être distinguées :

- de 1981 à 1986, où on observe une progression quasi-continue des crédits de financement grâce à la réforme de 1982 et au lancement de nombreux programmes publics (ERAC, CGI, CDG...) de logement social et à la politique d'éradication des bidonvilles (programme Ben Msik qui a contribué pour 47% de l'ensemble des crédits HBM, ...). La décision des Pouvoirs Publics de relever le plafond de la VIT à 150.000 DH et le revenu des emprunteurs à 2600 DH couplée avec la mise en place, en accord avec le Ministère de l'Habitat et des Domaines de la formule de financement avec promesse d'hypothèque expliquent aussi cette progression.

- de 1987 à 1991, l'activité des prêts HBM va se ralentir à cause de la raréfaction des programmes de grande envergure du type Ben Msik ou Dar Lamane, de la stagnation du niveau de vie des populations à revenu moyen, du manque de réserves foncières, du glissement de plusieurs programmes sociaux en faveur de classes sociales plus aisées..., etc.

### **3 – Troisième période : à partir de 1992**

Une des limites des objectives du financement hypothécaire constatée durant les périodes précédentes est l'écart important qui sépare la durée des prêts HBM (25 ans) et celle des emprunts obligatoires les plus longs (15 ans). Depuis 1992, et suite à la réforme bancaire de 1993, le CIH n'est plus en mesure de disposer de ressources à long terme adaptées au financement HBM. Face aux nombreuses demandes de financement du logement social en général et des bidonvilles en particulier, le CIH va demander officiellement le retour au mode de financement d'avant 1982, à savoir l'affectation par le Trésor des ressources nécessaires au financement HBM. En 1992, le Ministère des Finances accordera un prêt de 400 Millions de DH destiné au financement HBM, exclusion faite du préfinancement des promoteurs. Face à l'exacerbation de la crise du logement social, les Pouvoirs Publics vont lancer en 1994 le projet de l'opération des 200.000 logements, qui

donnera un coup de fouet à l'activité des promoteurs publics et qui relancera le financement par le CIH de l'habitat social. Une première tranche de 48.000 logements a été préparée pour 1998. Cette opération des 200.000 logements va en fait poser plus de problèmes qu'elle n'en résoudra (voir chapitre 5). Pour résumer, on peut dire que la réussite de cette opération supposait la refonte totale du dispositif de construction, d'acquisition, et de financement du logement social au Maroc. Or rien n'y a été fait.

### **C-1-2- Interventions publiques en matière d'habitat au Maroc :**

Devant l'ampleur des besoins et face au désintérêt manifesté par le secteur privé pour répondre à la demande de logement social pour des raisons de rentabilité <sup>(356)</sup>, l'Etat, à travers ses OST est le principal acteur du secteur de la production de lots et de logements au Maroc.

#### **Tableau n° IV.31 :**

#### ***Situation des achevements au 31/12/99***

	<i>Achevements cumulés à fin 1999</i>		
	<i>Logement</i>	<i>Commerce</i>	<i>Lots</i>
ANHI	1409	460	87.779
SNEC	1659	665	17.933
Attacharouk	5416	1444	300
ERAC-Centre	11.517	2048	32.719
ERAC-Centre Nord	4280	437	19.319
ERAC-Centre Sud	9655	1084	19.996
ERAC-Centre Nord-Ouest	9361	1809	32.157
ERAC-Oriental	904	585	12.727
ERAC-Sud	12.166	2836	45.908
ERAC-Tensift	16.044	3667	50.753
<b>Total</b>	<b>72.411</b>	<b>15.035</b>	<b>319.591</b>

Source : Habitat en chiffres 1999, p. 57.

356 - Il faut noter aussi la désorganisation et la faiblesse de la production de logements et de lots du secteur privé.



L'idée globale qui ressort du tableau n° IV.31, c'est la faiblesse de la livraison de logements par les Pouvoirs Publics (72.411 logements cumulés à fin 99) alors que les besoins, en particulier en logement social sont énormes<sup>(357)</sup>.

Le tableau précédent nous donne une photographie sur les interventions quantitatives des OST en matière de production de lots, de commerces et de logements, et cela depuis leur création.

- La production de lots est prédominante, avec un cumul de 319.519. La première position revient à l'ANHI avec 27,46% du total, suivie de l'ERAC-Tensift avec 18,88% du total des lots.

- La production de logements est relativement importante pour l'ERAC-Tensift (16.044 logements) et l'ERAC-Sud (12.166 logements) représentant à elles seules environ 39% du total de logements.

Si on compare les mises en chantier pour 1995, 1998 et 1999, on aura les résultats suivants :

**Tableau n° IV.32 :**

***Mises en chantiers des OST 1995, 1998, 1999.***

	1995		1998		1999	
	Logements	Lots	Logements	Lots	Logements	Lots
ANHI	2.143	13.108	160	6.595	182	7.725
SNEC	253	5.083	14	-	26	961
Attacharouk	-	155	-	-	-	-
ERAC-Tensift	3.932	2.073	156	2.859	560	4.006
ERAC-Sud	2.436	3.631	1.856	711	3.182	2.283
ERAC-Centre Sud	4.188	1.213	-	-	-	2.487
ERAC-Centre Nord	4.317	2.528	-	134	-	233
ERAC-Oriental	316	934	-	-	-	-
ERAC-Centre	3.339	1.333	-	850	-	34
ERAC-Nord Ouest	2.179	3.893	-	2.031	67	1.148
<b>Total</b>	<b>23.103</b>	<b>33.951</b>	<b>2.186</b>	<b>13.180</b>	<b>4.017</b>	<b>18.877</b>

Source : L'habitat en chiffres 1995, 1998, 1999.

357 - A notre sens, on ne peut comprendre les déboires des actions des Pouvoirs Publics dans le domaine du logement social et de son financement sans rattacher cette question à l'endettement étranger et national des pays du Maghreb et des coupes sombres imposées à ces Etats dans le domaine du social par les institutions internationales, notamment le FMI. Cette question commence à être mieux comprise dans la mesure où certaines dénonciations provenant de l'intérieur de ces institutions sont mises à jour, notamment par J.Stiglitz

A la lumière des résultats du tableau précédent, on observe :

- Une réduction très importante des programmes de logements mis en chantier : 23.103 logements en 1995 contre à peine 2186 logements en 1998. Une légère remontée est constatée en 1999 (4017 logements).
- Une réduction tout aussi inquiétante des programmes de lots : de 33.951 lots mis en chantier en 1995, on a à peine atteint 18.877 en 1999.

Ces résultats viennent corroborer d'autres déjà constatés dans des analyses précédentes pour la période 1988-1994<sup>(358)</sup>.

On a pu observer que pour cette période, « globalement, le rythme de la production de lots serait stable à 138.000 lots achevés par cinq ans, soit une moyenne de 27.600 lots par an »<sup>(359)</sup>. Pour cette même période, il a été enregistré une moyenne de 6000 logements par an<sup>(360)</sup>. D'une manière générale, une réduction continue des programmes de lots et de logements est constatée. Il faut noter qu'en termes de production de logements, 1995 a été une année d'exception. En effet, la performance des 23.103 logements mis en chantier alors que la moyenne des années précédentes était beaucoup plus modeste, s'explique essentiellement par le programme des 200.000 logements.

Mais vite après, ce sera le désenchantement et les choses vont vite retourner à la normale ! Grave désillusion pour un programme conçu au départ pour la construction de 200.000 logements sociaux par an, comme cela a été voulu par Feu le Roi Hassan II. La même tendance à la baisse de l'intervention des Pouvoirs publics peut-être analysée à travers les paiements effectués par les OST pour ces dernières années.

358 - Consulter « Etude relative aux aspects... », op. cit., phase diagnostic, composante « Logement social » réalisée par A.Lehzam, p. 31-41.

359 - Ibid., p. 31.

360 - Ibid., p. 32, la même tendance est observée au niveau des unités en cours de réalisation des OST. Pour les lots, les programmes sont passés de 11.549 en 1995 à 76.290 en 1999 et pour les logements, les programmes sont passés de 26.780 en 1995 à 15.786 en 1999.

**Tableau n° IV.33 :*****Paiements effectués par les OST du Secrétariat d'Etat à l'Habitat.***

OST	1994	1995	1996	1997	1998	1999
SNEC	316.710	267.010	225.240	432.290	420.490	416.760
ANHI	556.070	620.720	481.270	302.810	279.620	311.280
Attacharouk	308.510	183.240	93.610	52.090	24.420	26.120
ERAC-Nord Ouest	317.010	254.050	276.440	182.610	148.060	204.380
ERAC-Centre	347.480	316.430	261.670	128.620	85.280	100.540
ERAC-Centre Sud	164.030	154.030	199.340	208.860	187.900	180.190
ERAC-Oriental	44.260	45.010	44.570	172.640	259.660	292.410
ERAC-Sud	406.700	405.130	410.310	25.260	13470	66.570
ERAC-Tensift	340.000	207.450	278.580	441.440	408.950	434.810
ERAC-Centre Nord	62.560	66.360	83.830	323.520	259.400	216.890
<b>Total</b>	<b>2.863.320</b>	<b>251.9430</b>	<b>2.354.860</b>	<b>2.270.140</b>	<b>2.087.250</b>	<b>2.249.950</b>

Source : les rapports des conseils d'administration des OST

La baisse des paiements a concerné entre 1994 et 1995 l'ANHI (-44,1%), Attacharouk (-91,56%), l'ERAC Nord- Ouest (-35,65%), l'ERAC - Centre (-71,19%).

Pour l'ensemble des paiements effectués par les OST, la baisse a été de 21,45% entre 1994 et 1999.

**Tableau n° IV.34 :*****Budget d'investissement du secrétariat d'Etat à l'habitat (en million de DH).***

	1994	1995	1/7/96 au 30/06/97	1/7/97 au 30/06/98	1/7/98 au 30/06/99
Crédits ouverts par la loi des finances	479	270	168	185	260
Crédits de report	168	207	127	94	94
Total des crédits	647	477	295	279	354

Source : S.E.H.

Les crédits ouverts annuellement par la loi des finances en faveur des investissements du Secrétariat d'Etat à l'Habitat ont fortement baissé entre 1994 et 1999 passant de 647 Millions de DH à 354 Millions de DH, soit une baisse de 45,29%. Si on tient compte de 1994 qui est l'année du plus fort budget d'investissement du S.E.H, « ces crédits ne représentaient qu'une dépense de 18 DH par habitant, moins de 3% du budget d'investissements publics et environ 0,2% du PIB » <sup>(361)</sup>. Ces tendances se vérifient aussi durant les années 80. A titre d'exemple, de 1986 à 1990, la part du budget total du Ministère de l'Habitat dans le P.I.B a connu une baisse constante, passant de 0,26% à 0,15%.

En 1990, la dépense publique d'habitat par personne était de 5,21 DH en 1990. A titre de comparaison, il faut noter que le Maroc a consacré en 1992 aux dépenses d'habitat et d'aménagements communautaires, 1,4% de son budget, équivalent à 0,3% du PIB, alors qu'en Tunisie, ces proportions étaient respectivement de 4,2 et 1,3% <sup>(362)</sup>. Si le désengagement de l'Etat en tant qu'orientation globale peut être avancé comme argument expliquant la baisse des programmes du S.E.H, on peut avancer aussi comme autre explication l'épuisement des réserves foncières publiques sur lesquelles se bâtissaient ces projets. Or, estime que 40% des constructions autorisées depuis 1973 ont été réalisées sur des lotissements publics <sup>(363)</sup>. Depuis une décennie déjà, pratiquement tous les terrains domaniaux utilisables ont été offertes <sup>(364)</sup>.

Il faut aussi remarquer que dans les moyennes et grandes villes, où la crise du logement est la plus sévère, les terres domaniales sont épuisées.

En fait, ce n'est pas une vision globale qui détermine les actions des Pouvoirs Publics en matière d'habitat, mais tout simplement la localisation et la disponibilité

361 - « Etude relative aux aspects... », op.cit, p. 43.

362 - Selon la classification du FMI, cette catégorie regroupe toutes dépenses relatives au logement, à la distribution d'eau potable, aux installations d'assainissement et à l'évacuation des déchets, au nettoyage et à l'éclairage des rues et à la réduction et au contrôle de la population, Cf. Najib Guédira in « stratégies de financement des opérations de lutte contre l'habitat insalubre : potentiel et limites » séminaire international de l'ANHI sur l'habitat insalubre 24-26 mai 1994, Mekhnès, p. 233.

363 - Ibid., p. 33.

364 - A. Lehzam parle de 10.000 ha pour l'habitat, 1084 ha pour les zones industrielles, 2000 ha pour les équipements collectifs, Ibid., p. 33.

des réserves foncières. A. Lehzam arrive à la conclusion « que la majorité des opérateurs publics continue à travailler suivant la même démarche adoptant les techniques des années quatre vingt dans un contexte qui a pratiquement changé »<sup>(365)</sup>.

D'un point de vue analytique, on peut faire au niveau de la dépense publique budgétaire la distinction entre :

- les dotations budgétaires en faveur de l'habitat.
- les subventions du Ministère des Finances.

Comme cela a été signalé précédemment, les dotations budgétaires sont en constante diminution malgré la pression des besoins<sup>(366)</sup>.

En ce qui concerne les subventions du Ministère des Finances qui se composent des ristournes d'intérêt et du risque de change, elles ont varié comme suit :

**Tableau n° IV-35 :**

***Ristournes d'intérêts et risque de change (millions de DH).***

	92	93	94	95	96	97	98	99
Ristourne d'intérêts	313	234	138	138	-	118	137	188
Risque de change	44	149	92	100	-	20	16	23
Total subventions Trésor	357	383	230	238	-	138	153	211

Source : « Habitat en chiffres » et CIH

Les ristournes d'intérêt ont diminué de façon très importante, de 313 Millions de DH en 1992, elles ont à peine atteint 188 Millions de DH en 1999. Cette baisse s'explique essentiellement l'essoufflement des programmes de logements sociaux (HBM) et par la détente au niveau ces taux d'intérêt.

365 - Ibid., p. 37.

366 - Cf. J. Stiglitz, op. cit, p.

Les subventions concernant le risque de change ont elles aussi baissé passant de 149 Millions de DH en 1993 à 23 Millions de DH en 1999, traduisant des perturbations moins fortes au niveau des taux de change internationaux.

Pour que l'analyse soit complète, il faut tenir compte aussi des ressources publiques indirectes provenant de la péréquation et des ressources ou transferts invisibles.

Pour ce qui est de la péréquation, on peut estimer son montant à 130 Millions de DH par an pour le milieu des années 90 <sup>(367)</sup>. La péréquation concerne à la fois les programmes d'habitat insalubre et les programmes d'habitat social (HBM).

En ce qui concerne les subventions invisibles ou non transparentes, leur montant est loin d'être négligeable si on en croit la conclusion du rapport de la Banque Mondiale sur le financement du logement au Maroc.

**Tableau n° IV-36 :**

***Subvention au secteur de l'habitat, estimation pour 1992.***

	Millions de DH	%
Transferts aux promoteurs, profitant le plus aux ménages à faible revenu	383	11
Ristournes d'intérêt, profitant le plus aux ménages à revenu intermédiaire inférieur	190	05
Avantages fiscaux pour déductibilité des intérêts, profitant le plus aux ménages à revenu élevé.	156	04
Subventions incorporées dans le prix, inférieur à celui du marché, des lots destinés aux ménages à faible élevé.	280	08
Subventions incorporées dans le prix, inférieur à celui du marché, des lots destinés aux ménages à revenu élevé.	336	10
Subventions incorporées dans les loyers, inférieurs à ceux du marché, profitant à plusieurs catégories de revenus des ménages.	648	19
Exemptions et dépenses fiscales, profitant le plus aux propriétaires fonciers et aux promoteurs de terrains et d'habitations.	1501	43
<b>Total</b>	<b>3,494</b>	<b>100</b>

Source : Document de la Banque Mondiale : « stratégie du secteur de l'habitat 1995 », p. 15.

367 - Cf. L. Jaidi, in « Les limites des ressources publiques face aux contraintes de la politique du logement social », communication faite au séminaire international de l'ANHI « habitat insalubre et stratégies d'interventions », Meknès 1994.

Nous pouvons nous contenter pour l'instant d'une seule conclusion émanant du tableau n° IV-36, à savoir que les ménages à faible revenu ne profitent qu'à hauteur de 24 à 25% des subventions cachées ou apparentes au logement (11% + 05% + 08%). On peut à ce titre observer que le cas échéant « le Maroc pourrait facilement augmenter ces subventions directes ou transparentes aux pauvres tout en réduisant leur montant total »<sup>(368)</sup>.

Vu l'ampleur de la crise structurelle du logement dans les pays du Maghreb, et aussi la fragilité des tissus économiques et, sociaux dégageant une très faible productivité des facteurs (surtout le facteur travail), vue aussi la progression de la pauvreté et de la marginalisation urbaines dans ces pays, les Pouvoirs Publics ont été amenés à tracer des politiques de l'habitat social pour leurs citoyens. Ces politiques varient en fonction des conjonctures économiques (excédents budgétaires dus aux hydrocarbures pour l'Algérie, recettes exceptionnelles des privatisations pour le Maroc...) des programmes politiques (lutte contre la pauvreté pour le Maroc depuis 1999 avec le nouveau règne, lutte contre les islamistes en Algérie avec A.Bouteflika...), des recommandations des institutions internationales (Banque Mondiale notamment avec l'intérêt qu'elle affiche clairement depuis quelques années à la lutte contre la pauvreté).

Mais le champ de ce qui est social au Maghreb et en particulier ce qui relève du domaine du « logement social » sont difficiles à circonscrire. En effet, les politiques de logement social ne concernent pas uniquement une frange de la société, une catégorie socioprofessionnelle ou une tranche de revenu. Au Maroc, par exemple, elle concerne des citoyens ayant un revenu stable, inférieur à 3800 DH par mois, mais elle concerne aussi tous les bidonvilles ou les habitants des quartiers insalubres.

---

368 - « Stratégie du secteur de l'habitat », 1995, Rapport de la Banque Mondiale n° 13-930, MOR.

### C-2- L'Algérie :

Vu le choix de l'Algérie d'un modèle d'économie socialiste depuis l'indépendance jusqu'à la fin des années 80, des options claires en faveur du développement du logement social ont été adoptées. Précisons d'abord que trois éléments caractérisent le logement social en Algérie :

- Ce sont des programmes qui concernent surtout les villes à cause des difficultés d'habitat rencontrées dans ces espaces. Mais il y a des programmes ruraux de logement social.
- C'est un logement du type locatif bien que ces dernières années, l'Algérie s'oriente vers le financement d'un logement social d'acquisition.
- Ce sont des programmes de logement qui supposent une très forte intervention de l'Etat au niveau du financement et des modalités d'attribution.

Si on s'intéresse uniquement aux sources et aux modalités du financement du logement social et aux modalités de ses attributions, on peut dire que du point de vue du type du logement social, il faut préciser qu'il en existe trois<sup>(369)</sup>

- Le logement social urbain dont l'OPGI assure la maîtrise d'ouvrage pendant sa réalisation et sa gestion à son achèvement.
- Le logement dit évolutif, dont le statut a évolué passant d'une « cellule » habitable avec possibilité d'agrandissement, à un logement fini avec la participation du bénéficiaire.
- Le logement rural dont les modalités de financement publiques ont évolué.

La politique de financement du logement social en Algérie peut être appréhendée grâce à quatre paramètres<sup>(370)</sup> :

369 - Cf. Mohamed Hamrioui « Le logement social », chef de cabinet au Ministère de l'habitat d'Algérie, 25 août 1998, p. 4.

370 - Précisons que les pouvoirs publics reconnaissent les choix « à coloration politique indéniable » (chef de cabinet du Ministère de l'habitat) des composants des sources de financement et des modalités d'attribution du logement social en Algérie. On pourrait déduire de cette déclaration générale que le financement et les modalités d'attribution du logement social n'obéissent pas à des critères d'équité



- a- source et mode de financement,
- b- modalités d'attribution,
- c- fixation des loyers,
- d- Résorption de l'habitat précaire (RHP).

### **C-2-1- Financement du logement social urbain :**

Plusieurs moments peuvent être distingués dans le financement du logement social en Algérie :

#### **- 1<sup>ère</sup> période : 1962-1964 :**

En application de l'accord algéro-français du 18-02-1963, la CEDA a continué à financer les anciens programmes sous forme de prêt sur une durée de 40 ans au taux de 1%.

#### **- 2<sup>ème</sup> période : 1965-1969 :**

Le Trésor algérien a repris à son compte le financement des anciens et des nouveaux programmes (pré-plan) selon les mêmes modalités : 40 ans au taux de 1%.

#### **- 3<sup>ème</sup> période : 1970-1980 :**

Le financement est mixte :

- 25%, puis 50% le Trésor sur 30 ans au taux de 1%.
- 75%, puis 50% la CNEP sur 20 ans au taux de 4,75%.

#### **- 4<sup>ème</sup> période : 1981-1989 :**

Les conditions ont été assouplies :

- 75% le Trésor sur 40 ans à 1%.
- 25% la CNEP sur 20 ans à 4,75%.

---

et/ou d'efficacités économiques, ce qui a généré des gaspillages des ressources publiques et obligé les pouvoirs publics à modifier leurs choix antérieurs.

Au cours de ces deux dernières périodes, la CNEP a été chargée d'assurer les règlements des situations des travaux de construction des programmes de logements moyennant une rémunération de 1% à la charge du Trésor<sup>(371)</sup>.

**- 5ème période : 1990-1995 :**

Pour faire face à ces difficultés financières et constatant que la CNEP disposait de liquidités importantes placées en bons d'équipement, le Trésor a chargé cette dernière de financer sur des ressources propres, à savoir l'épargne des ménages, le logement social urbain. Les conditions financement étaient :

- Taux d'intérêt : 15%
- Durée d'amortissement : 30 ans dont 4 ans de différé.
- 14 points sont bonifiés par le Trésor sur toute la durée du prêt<sup>(372)</sup>.

Ainsi, 82 milliards de D.A ont été déboursés pendant cette période au titre du capital. Ce montant a constitué une dette du Trésor vis à vis de la CNEP<sup>(373)</sup>.

La conséquence immédiate sera un assèchement des liquidités de la CNEP, ce qui obligera cette dernière à cesser tout financement direct du logement social. C'est dans ce contexte qui sera crée en 1991, la CNEP qui est un établissement financier chargé d'aider les citoyens à faible revenu à réaliser leur logement.

**- 6ème période : depuis 1996**

Depuis cette date, la CNEP va continuer à assurer le financement du logement social urbain, uniquement sur les fonds versés par le Trésor. Mais des retards

---

371 - Cette période n'a pas non moins subi les soubresauts de la conjoncture économique qui eut rejailli négativement sur les ressources du Trésor suite au choc pétrolier de 1986. L'Etat va alors « diminuer sa contribution sans se désengager complètement. Pensant que cette crise est passagère, l'Etat continue de laisser de nouveaux programmes ».

Consulter « La politique de financement de logement en Algérie », mémoire de licence en Sciences Commerciales et Financières, Ecole Supérieure de commerce d'Alger présenté par W. Aniba, S.Baba Aissa, N. Baba-Aissa, 1997, p. 16.

372 - IL faut signaler qu'en 1990, la situation des finances de l'Etat va être critique... « Le budget de l'Etat pour 1990 ne permet plus le financement du logement social » in « La politique de financement du logement en Algérie », Ibid., p. 17.

Mais en 1992, « la décision de désengager l'Etat de la construction de logements sociaux est annulée » in « programme de travail du gouvernement du 19-09-1992 », Alger.

373 - Ce montant n'incorpore pas les intérêts générés par ce financement.

importants dans les avancements des travaux ont été signalés à cause du non-versement dans les délais des fonds du Trésor dans le compte de la CNEP.

Entre 1993 et 1998, le nombre de logements sociaux, en cours de réalisation, mis en chantier et livrés ainsi que les consommations de crédit, s'établissent comme suit :

**Tableau n°IV.37 :**

***Logements sociaux et consommations de crédits***

Année	P.E.P	Mise en chantier	Réceptionnés/livrés	Consommation de crédit
1993	98.436	11.683	15.768	6,99
1994	109.278	27.046	17.268	16,00
1995	160.171	91.659	42.208	41,20
1996	126.449	6847	39.819	59,80
1997	81.378	0	46.613	46,00
1 <sup>er</sup> semestre 1998	60.659	10.888	20.161	12,00
<b>Total</b>	-	<b>148.123</b> U=logements	<b>181.837</b> U=logements	<b>181,99</b> U= Milliards de D.A

Source : M. Hamrioui, Ministère de l'habitat, Algérie.

Ce tableau impose les commentaires suivants :

- Entre 1993 et 1998, 148.123 logements sociaux ont été mis en chantiers et 181.837 ont été réceptionnés pour une consommation totale de crédits de 182 milliards de D.A.

- Entre 1993 et 1995, les consommations de crédit sont passées de 1 à 6 alors que le nombre de logements réceptionnés n'est passé que de 1 à un peu moins de 3.

- Un grand nombre de logements ont été lancés en 1995, soit 91.656 unités.

- Aucun lancement de programme n'a été fait pour 1996-1997.

- Le programme en cours de 1998 a été plus faible que celui de 1993, ce qui dénote une rapidité de l'exécution et de la livraison entre 1993 et 1998.

A partir de 1998, 60.000 logements ont été prévus chaque année jusqu'en 2000, soit quelques 200.000 logements sociaux ont constitué le programme du gouvernement voté par l'APN en 1997.

Ce financement de ce programme a été comme suit :

- 50% financés par le Trésor et ce, à concours définitif.
- 40% financés par les banques sous forme de prêt consenti à la CNL avec la garantie du Trésor, qui supporte également sous forme de bonification, les frais financiers induits par ces prêts.
- 10% à la charge du bénéficiaire.
- Ces 200.000 logements prévus en 1998 vont se répartir comme suit :
  - 40.000 logements d'une pièce de 30m<sup>2</sup> destinés aux jeunes ( en âge de se marier ou ménages).
  - 80.000 logements de deux pièces de 40m<sup>2</sup> destinés aux jeunes ménages.
  - 80.000 logements de trois pièces de 60 m<sup>2</sup> destinés aux autres ménages.

### **C-2-2- Les modalités d'attribution :**

La question de l'attribution des logements sociaux est essentielle car elle doit être liée aux sources de financement et au niveau des loyers à fixer.

Ces modalités d'attribution des logements sociaux ont elles-mêmes évolué, au double plan réglementaire et pratique, de la façon suivante :

- Jusqu'en 1989, la réglementation stipulait que des commissions d'attribution devaient être mises en place par les Walis. Mais dans la pratique, « les Walis n'ont pas jugé opportun de procéder à l'installation de ces commissions et ils ont conservé les attributions de logements à leur niveau »<sup>(374)</sup>.
- A partir de 1989, le décret 89-98 du 20 juin 1989 a prévu la mise en place de commissions d'attribution au niveau de chaque Wilaya, présidées par les directeurs généraux des O.P.G.I.

374 - Cf. M. Hamrioui, op. cit, p. 11.

Plusieurs principes conditionnaient le système d'attribution :

- enregistrement des dossiers de demande auprès des OPGI,
- vérification de la situation familiale, salariale et des conditions d'habitat par les brigades d'enquêtes communales,
- Traitement et classement des dossiers par ordre prioritaire en fonction des critères fixés par la commission d'attribution.
- réservation d'un quota de 15% à la discrétion des walis.

Pour la wilaya d'Alger, cette mission a été confiée à une commission siégeant dans la wilaya.. En fait, c'est le Wali d'Alger qui décidait des attributions

En 1993, un nouveau décret a été adopté permettant de procéder à plusieurs modifications :

- introduction du principe de séparation entre logements sociaux et logements réalisés au profit des secteurs d'activité,
- modification de la composition des commissions dont le président est élu par les autres membres,
- révision du barème de cotation,
- réduction du quota du Wali ramené à 10%.

Mais les autorités algériennes reconnaissent que « compte tenu des conditions sécuritaires, ce texte n'a pas été mis en œuvre dans la plupart des cas »<sup>(375)</sup>.

Depuis 1998, le décret n° 98-42 du 1er février et l'arrêté interministériel du 18 février 1998 ont modifié les procédures d'attribution des logements sociaux urbains qui sont désormais du ressort des commissions siégeant auprès des Assemblées Populaires Communales (APC). Ces nouvelles dispositions ont pour objectif :

- de réaffirmer davantage le caractère social de l'attribution du logement par l'introduction de nouveaux critères liés au revenu et aux conditions d'habitat,
- de confier les attributions de logements à un collège composé des élus des communes, des représentants des associations et des comités de quartier,

---

375 - Ibid., p. 11.

- de faire présider les commissions de recours par les présidents des assemblées populaires des wilayas (APW),
- de supprimer le quota des Walis,
- de répondre à des besoins exceptionnels selon des justifications dûment prouvées.

Mais de nombreuses irrégularités continuent d'entacher l'application de ces textes. En effet :

- environ 50.000 logements sociaux sont achevés depuis plusieurs mois mais ne sont pas attribués<sup>(376)</sup>.
- plusieurs décisions d'attribution antidatées ont été ordonnées par les Walis sans passer par les commissions communales<sup>(377)</sup>,
- plusieurs décisions de présidents d'ACP, parfois sans délibération de l'assemblée ont été prises, généralement à leur profit ou au profit d'autres élus<sup>(378)</sup>.

En conclusion, on peut dire que ni l'équité ni l'efficacité ne constituent des critères de financement et d'attribution des logements sociaux. Le logement social reste financé en grande partie par le Trésor, donc par le contribuable, mais l'attribution de ces logements ne bénéficie pas forcément aux personnes à revenu limité. Les modalités de fixation des loyers s'inscrivent-elles aussi dans cette logique ?

### **C-2-3- Les modalités de fixation des loyers :**

Puisqu'une grande partie des logements sociaux sont des logements locatifs, le montant et les modalités de fixation des loyers est un élément important du dispositif de financement du logement. Les mécanismes de fixation des loyers en Algérie sont passés par des étapes :

---

376 - Ibid, p.12.

377 - Ibid. p.13.

378 - Ibid. p.13.

- avant 1983, il existait différentes catégories de loyers appliquées à chaque partie du patrimoine locatif du secteur public, bien de l'Etat (ex. biens vacants), biens ONLF, biens OPGI..., dont les montants des loyers n'étaient pas uniformes,
- en 1983, un régime uniforme des biens publics, immobiliers a été institué (décret n° 83-256 du 09 avril 1983). La détermination des loyers est indexée sur les prix de cession émanant de la loi 81-01 du 1er janvier 1981 relatif à la cession des biens de l'Etat. Ce système est resté en vigueur jusqu'à 1998.

Depuis 1983, le niveau des loyers pratiqué par les organismes gestionnaires de logements sociaux OPGI, a connu plusieurs augmentations :

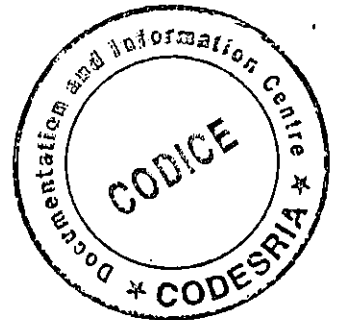
- 10% le 1<sup>er</sup> avril 1995.
- 10% le 1<sup>er</sup> juin 1996.
- 20% le 1<sup>er</sup> mars 1997.
- 15% le 15 novembre 1997.
- 20% le 1<sup>er</sup> août 1998.

Deux éléments au moins peuvent caractériser les loyers fixés :

- leur modicité,
- la faiblesse des sommes recouvrées.

La modicité du niveau des loyers ne permet en fait :

- ni de faire face à la maintenance du parc,
- ni de récupérer le capital investi pour pouvoir assurer une répliquabilité et construire d'autres logements sociaux pour faire face aux besoins d'une population de plus en plus nombreuse avec un pouvoir d'achat allant en se rétrécissant,
- même pas de faire face aux dépenses du personnel des OPGI dont les frais totaux du personnel dépassent le montant des recouvrements. En 1997, le



taux de la masse salariale des OPGI par rapport au montant des recouvrements des loyers a représenté 102% contre 142% en 1994 et 136% en 1995<sup>(379)</sup>.

Depuis 1998, une timide orientation vers la mise en place d'un loyer d'équilibre a été engagée consistant à déterminer le loyer en fonction des investissements réalisés et sur une bonne gestion du patrimoine. Or ce modèle de calcul qui portera préjudice aux classes sociales démunies doit être accompagné d'une aide personnalisée au logement (APL) en remplacement à l'aide généralisée (AGL) pratiquée actuellement et qui se traduit par un gaspillage des deniers publics sans profiter aux locataires les plus nécessiteux<sup>(380)</sup>.

Arrêté à fin 1994, le montant représentant la différence entre le loyer administré et le loyer d'équilibre a été estimé à 20 Milliards de D.A.<sup>(381)</sup>.

Les logements fournis depuis 1998 sont soumis à un loyer moyen de 1500 D.A/mois, alors que les logements antérieurement occupés sont soumis à un loyer moyen de 590 D.A/mois, alors que celui dit d'équilibre est évalué à 4200 D.A/mois.

D'une manière générale, aucune distinction de revenu n'est faite en ce qui concerne la fixation des loyers.

Une estimation du montant de l'aide que l'Etat paye indistinctement compte tenu du coût de revient du logement social, de sa source de financement et du niveau du loyer pratiqué est de l'ordre de 9 milliards de D.A depuis 1994-1995<sup>(382)</sup>.

D'un autre côté, les taux de recouvrement réalisés au cours de ces dernières années demeurent très faibles malgré la modicité du niveau des loyers. Ce taux n'excède pas 51% en 1997 alors qu'il représentait 43% en 1993.

Plusieurs mesures ont été prises par les OPGI afin d'améliorer le taux de recouvrement. Il s'agit :

---

379 - Ibid., p.14.

380 - Soulignons pour être précis que le Ministère de l'habitat algérien a débloqué 2 milliards de D.A au titre de l'APL en 1998 mais la réglementation concernant la gestion de cette aide n'était pas encore élaborée à cette date.

381 - consulter le dossier « assainissement des OPGI » 1994 cités par Hamrioui, op. cit., p. 15.

382 - Ibid., p.16.



- du quittancement préalable obligatoire des loyers avec avis de passage,
- du recours aux huissiers de justice,
- de l'introduction de la gestion informatisée des fichiers des locataires et du suivi des règlements des loyers,
- de l'assignation en justice des locataires récalcitrants,
- de la mise en œuvre de la location à durée déterminée (3ans),
- l'application d'une caution exigible avant toute occupation de 10.000 D.A/pièce.

#### **C-2-4- La résorption de l'habitat précaire :**

En plus de la politique de financement du logement social dont l'OPGI est maître d'ouvrage pendant sa réalisation et gestionnaire après son attribution, deux autres formules d'action de l'Etat sont mises en place et accordées sous formes de subventions :

- les aides à l'habitat évolutif,
- les aides à l'habitat rural.

En fonction de notre problématique générale, on ne s'intéressera ici qu'à l'habitat urbain.

A partir de 1995, les Pouvoirs Publics algériens ont lancé deux modalités financières de résorption de l'habitat précaire RHP :

- le déblocage d'une somme de 200.000 D.A pour la réalisation de chaque cellule habitable évolutive de 30m<sup>2</sup>,
- le déblocage d'une subvention de 50.000 D.A par logement pour les travaux de viabilisation. En 1998, cette somme a été rapportée à 75.000 D.A.

Devant les difficultés <sup>(383)</sup> de mise en application de ce dispositif, des actions correctives ont été apportées en 1998 visant un meilleur encadrement réglementaire consistant à solvabiliser les demandeurs de logements et aussi visant une augmentation du montant de l'aide en fonction du revenu du demandeur. Il faut

---

383 - Ces difficultés concernent la participation insuffisante, voire inexistante des bénéficiaires et la non conformité aux standards édictés (surface habitable, coûts...) des programmes lancés.

signaler<sup>1</sup> que dans le montage global du financement de la construction de logements évolutifs, l'appel au crédit n'est envisagé que comme une option et n'est pas obligatoire, ce qui limitera sérieusement la multiplicité de ces programmes.

**Tableau n°IV-38 :**

*Evolution des programmes de logement évolutif (à caractère social)*

Année	Nombre de logements programmés	Montant des paiements effectués (engagements)
1995	26.273	7,583
1996	22.650	4,571
1997	33.291	6,658
1998	41.033	11,988
<b>Total</b>	<b>123.247 unités de logements</b>	<b>30,760 Milliards de dinars</b>

Source : M. Hamrioui, op. cit, p. 19.

Le tableau précédent nous donne une idée globale sur le nombre de logements évolutifs à caractère social programmés et lancés ainsi que le montant des paiements effectués. On obtient une moyenne d'environ 30.812 logements par an entre 1995 et 1998. Il faut noter la performance de 41.033 logements en 1998 pour 11,9 milliards de D.A. Au niveau du dispositif institutionnel, il faut noter la création en 1991 de la caisse nationale du logement (CNL) sous la tutelle du Ministère des Finances qui avait pour objectif de financer le logement social, suite à la décision du gouvernement de se désengager du logement social. La CNEL prodiguait une aide, différenciée selon les niveaux de revenus pour l'acquisition d'un logement dont la valeur ne peut dépasser 500.000 D.A. Cette aide se composait de trois éléments :

- une aide de 100.000 D.A (à concours définitif),
- un allongement de la durée du prêt consenti par la CNEP jusqu'à 40 ans,
- une bonification des taux d'intérêt au delà de 2,5%.

Actuellement, la CNL, consacrée caisse de financement du logement social, est placée sous la tutelle du Ministère de l'Habitat (depuis 1995) . Elle s'occupe aussi :

- du financement de la RHP (logements évolutifs) sur fonds versés par le Trésor,
- du financement du logement social urbain (Trésor et concours bancaires).

En conclusion, l'effort financier supporté par l'Etat en faveur du logement social et évolutif (concours temporaires et concours définitifs), ainsi que pour les travaux de viabilisation (assainissement, voirie...) a connu un bond important surtout à partir de 1995, comme le montre le tableau suivant :

**Tableau n°IV-39 :**

*Volume financier des concours de l'Etat au logement social en Algérie.*

Année	Montant prêt aux OPGI	Montant des aides habitat évolutifs (engagements)	Montant viabilisation	Total concours Etat
1993	6,99	-	0,6	7,5
1994	16,0	-	2,2	18,2
1995	41,2	7,583	3,0	51,783
1996	59,8	4,571	5,2	69,571
1997	46,0	6,658	5,2	57,858
1998	70,0 <sup>(*)</sup>	11,988	7,6	89,588

Source : M. Hamrioui, op. cit, p. 20.

\* dont 50 Milliards de D.A réservées aux PECS

A ces sommes débloquées par l'Etat pour le financement du logement social, il faut ajouter le coût des terrains du domaine privé de l'Etat cédé à des prix préférentiels, qui ne sont pas estimés par les services de l'habitat.

Il faut ajouter aussi les travaux de viabilisation (adduction d'eau, assainissement, voirie, électrification...) qui sont supportés par les autres ministères (Equipement, Intérieur...) ou directement par les communes, et qui ont représenté 7,6 Milliards de D.A en 1998.

Deux remarques essentielles doivent être faites à la lumière de ce qui a été dit et des orientations actuelles du gouvernement algérien en faveur du financement du logement social. Ces orientations visent à :

- développer davantage les programmes de logement social (locatif) en faveur des populations les plus démunies, financés entièrement sur fonds publics, avec la fixation d'un loyer proportionnel aux moyens de l'attributaire,
- à encourager, selon plusieurs formes, et pas uniquement à travers le logement dit évolutif, les couches intermédiaires composées essentiellement de fonctionnaires, salariés...

A notre avis, la première mesure risque de continuer de peser lourdement sur le budget de l'Etat dans la mesure où elle ne suppose ni participation des attributaires, ni participation du système bancaire. Par contre, la seconde mesure doit constituer une urgence dans la mesure où la demande (solvable) existe, demande qui ne peut pas en effet s'offrir un logement promotionnel dont le prix oscille entre 1,5 et 2 Millions de D.A.

L'idée de base à retenir est que le financement du logement social en Algérie est passé d'une situation où le financement public était intégral (avant les années 90) à une situation cherchant à diversifier les moyens de financement avec une implication du secteur bancaire et des bénéficiaires (après 1990).

Deux éléments d'appréciation illustrent alors la période d'avant 1990 :

- le volume et l'importance des concours accordés par l'Etat ;
- la faiblesse des résultats enregistrés dans la réalisation des programmes de logement social. La contrainte budgétaire sera vécue comme une dure réalité surtout avec la chute des prix des hydrocarbures à partir de 1986. Mais l'Etat continuera d'octroyer des aides directes et de bonifications des taux d'intérêt et à assurer la garantie du Trésor vis-à-vis de la CNEP par les prêts et aides aux loyers et à la cession<sup>(384)</sup>. Les finances de l'Etat ont été aussi malmenées à cause de la faible performance des entreprises de construction et de la non disponibilité des matériaux de construction.

---

384 - Cf. A. Lazizi, « Le financement du logement social en Algérie » synthèse du mémoire de fin d'études, Ecole Supérieure de Commerce de Marseille - Luminy, 1997-1998, p. 2

Pour la période d'après 1990, qui coïncide avec l'entrée dans l'économie de marché dans un contexte d'insuffisance de l'épargne résultant du renchérissement du coût de la vie et de la perte de crédibilité de la CNEP, de nouvelles formes d'intervention de l'Etat ont été mises en place, mais sans donner d'importants résultats :

- un système d'aide personnalisée ;
- une nouvelle politique de loyers ;
- une tentative de diversification des services de financement ;
- la participation des bénéficiaires.

Malgré l'adoption de nouvelles mesures entre 1997 et 2000, qui ont consisté à alléger davantage l'Etat de la charge de financement, à réduire les délais de réalisation, à réduire le coût de la construction, le système de financement mis en œuvre à ce jour est arrivé à saturation à cause des inadéquations suivantes :

- les aides octroyées aux citoyens sans ciblage et sans distinction de revenu ;
- le rôle disproportionné (et inefficace) joué par l'Etat dans la production et la distribution de logements ;
- l'inefficacité dans la gestion du patrimoine des OPGI ;
- la faiblesse de rentabilité des programmes de construction ;
- la contrainte budgétaire et la régression de l'épargne<sup>(385)</sup>.

### **C-3- La Tunisie :**

La politique de financement du logement social, en Tunisie doit être placée dans l'évolution du contexte des politiques sociales des Pouvoirs Publics dans le pays. A ce titre, il est intéressant d'analyser l'évolution des discours sur l'habitat social dans le pays ainsi que les pratiques qui l'accompagnent.

---

385 - Seule note positive à souligner est le renflouement des caisses de l'Etat depuis l'an 2000 suite à l'augmentation du prix des hydrocarbures se traduisant par une amélioration de l'épargne publique.

### **C-3-1- Evolution des discours et des pratiques :**

La Tunisie des années 90 va souscrire totalement aux options économiques libérales telles qu'elles étaient recommandées par les institutions internationales. Le PAS imposé par le tandem Fond Monétaire International- Banque Mondiale « s'est très vite transformé en un vaste programme cohérent et multidimensionnel de réformes soutenues »<sup>(386)</sup>.

La « mise à niveau », c'est-à-dire l'intégration du pays à l'économie mondiale par un désengagement de l'Etat de l'activité économique et l'application de l'économie de marché (vérité des prix, suppression des subventions...) est la nouvelle idéologie des Pouvoirs Publics tunisiens. Mais ce discours néo-libéral alterne avec des préoccupations sociales. Souvent, « la cohésion sociale », « la solidarité nationale » sont mises en avant. S'inscrivant dans le sillage des nouvelles orientations de la Banque Mondiale visant à lutter contre la pauvreté dans le monde, l'Etat tunisien se veut un Etat régulateur entre la logique du marché et les contraintes sociales, « entre les dimensions économiques et sociales du programme de réformes »<sup>(387)</sup>. Les actions de l'Etat se veulent alors correctives des dérives du marché. Elles se dirigent désormais essentiellement vers les catégories les plus « démunies » et vise « éradiquer les zones d'ombre », c'est-à-dire les zones abritant des populations pauvres.

En fait, les discours officiels continuent de proclamer pour la Tunisie pour la fin du 20<sup>ème</sup> siècle, « un logement convenable pour tous » et des « établissements humains viables »<sup>(388)</sup>.

D'ailleurs, les objectifs du 9<sup>ème</sup> plan (1997-2001) visent les objectifs suivants :

- « Soutenir l'effort de construction de logements, notamment sociaux, de manière à pouvoir répondre à la demande de toutes les catégories sociales et

386 - Cf. République tunisienne, Ministère du développement économique : « travaux préparatoires du 9<sup>ème</sup> plan (1997-2001), note d'orientation vers de nouveaux paliers de développement. Projet préliminaire, juin 1996, cité par I. Berry Chikhaoui, in « Le logement social mis à niveau », revue Monde arabe, Maghreb-Machrek, n° 157, juillet-septembre 1997, p. 47.

387 - Ibid.

388 - Cf. M.H. Slim « La consécration du droit au logement en Tunisie » document téléchargé sur internet.

précisément les populations les plus nécessiteuses, telles que les familles à faibles revenus, les veuves et les personnes âgées ;

- inciter les promoteurs à multiplier leurs projets et particulièrement ceux destinés aux foyers à revenus limités et moyens
- maîtriser les coûts de l'habitat social :
- en adoptant et en encourageant la démarche de l'auto construction assistée et le recours aux matériaux les mieux adaptés et notamment les matériaux locaux ; en sensibilisant davantage les différents concepteurs à la nécessité d'œuvrer davantage et tous ensemble à maîtriser les coûts ; et en dynamisant le marché du logement locatif »<sup>(389)</sup>.

Mais au niveau des réalisations, le retrait de l'Etat, concomitant avec celui des bailleurs de fonds internationaux, se fera sentir dès le milieu des années 90. Ce retrait intervient avec la clôture du 4<sup>ème</sup> projet urbain en 1996, dernier grand projet en matière d'urbanisme financé en grande partie par la Banque Mondiale. D'autre part, les actions de lutte contre l'habitat non réglementaire, qui étaient réalisés dans le cadre des 3<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> projets urbains, co-financées par la Banque Mondiale et l'Etat tunisien, seront prises en charge par un programme moins ambitieux (le programme national de réhabilitation des quartiers populaires), co-financé cette fois-ci par l'Etat et les communes <sup>(390)</sup>, et qui se limite aux opérations d'infrastructures de base, alors que les projets précédents étaient plus complets.

En plus des opérations d'infrastructure, ces projets concernaient les équipements socio-collectifs, l'apurement de la situation foncière, l'octroi de prêts à l'auto promotion ou l'auto construction...

389 - Ibid, Chap 5, section II.

390 - En fait, la politique de lutte contre l'habitat non réglementaire a commencé en Tunisie lors du 2<sup>ème</sup> projet urbain (1979), co-financé par la Banque Mondiale et le budget de l'Etat tunisien. Elle s'est poursuivie avec les 3<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> projets (1982 et 1986) jusqu'au milieu des années 90 à travers l'intervention de l'Agence de Rénovation et de Réhabilitation Urbaine (ARRU), créée en 1981 (voir chapitre V).

D'autres actions de lutte contre « les zones d'ombre »<sup>(391)</sup> vont être financées grâce au « fonds de solidarité nationale » appelé aussi 26/26 et mis en place par le chef de l'Etat. Ce fonds constitue un instrument central de la politique sociale de l'Etat tunisien<sup>(392)</sup>.

Si l'objectif d'un « logement pour tous » reste d'actualité, il est relayé par la notion de « prise en charge par le citoyen lui-même »<sup>(393)</sup>. Celle-ci sous-entend un contrôle de la gestion urbaine par les citoyens eux-mêmes, mais aussi leur participation financière aux coûts du projet. Cette notion fait écho à « la gouvernance urbaine » telle qu'encouragée par les institutions de Bretton Woods. Ces notions ont pour fonction essentielle « la justification et la légitimation du désengagement étatique du secteur de l'habitat »<sup>(394)</sup>.

Des ONG telles que ENDA-Maghreb<sup>(395)</sup> proposent même « un plan concerté de développement local » autour d'une démarche en trois temps :

- la porte d'entrée par laquelle démarre le processus de renforcement des capacités des différents acteurs (élus, techniciens, bénéficiaires) ;
- la deuxième étape est celle du diagnostic concerté ;
- la troisième étape est celle de la prospective partagée qui doit permettre aux acteurs de se projeter ensemble dans l'avenir.

Entre ces trois phases, il doit obligatoirement exister un contrôle citoyen qui permet de valider les éléments de diagnostic mais également les éléments de prospective.

391 - Ce sont, selon la terminologie du régime, « des groupements humains ne disposant pas des commodités les plus élémentaires » (eau potable, raccordement à l'électricité...). République tunisienne, Ministère de l'Equipement et de l'Habitat, « Rapport national pour la deuxième conférence des Nations-Unies sur les Etablissements Humains, 1996.

392 - 130.000.000 de \$ ont été collectés entre 1993 et 1995, dont 30% proviennent des contributions privées. En fait, ce fonds sert à la fois des visées sociales et politiques. Il visait à l'horizon 2000 d'agir sur 1106 « zones d'ombre » regroupement 176.500 ménages. A travers ces actions, les Pouvoirs publics cherchent essentiellement à occuper un terrain investi auparavant par les organisations islamistes.

<sup>393</sup> - République tunisienne, Ministère de l'Equipement et de l'habitat, op. cit.

394 Cf. B. Chikhaoui, op. cit, p. 49.

395 Cf. Enda-Maghreb, Rabat, « Du plan concerté de développement local à la coopération décentralisée », Imprimerie-Elite, Salé 2000.



### C-3-2- Les conséquences de la libéralisation :

Par rapport aux autres pays du Maghreb, le bilan est plutôt positif en Tunisie. Si on prend à titre d'exemple les années 70 et 80, on constate que globalement, l'offre effective de logements a dépassé les prévisions du plan<sup>(396)</sup>, ce qui est soit, une performance qui mérite d'être soulignée dans ce contexte général d'écart structurels entre offre et demande.

Vers la fin des années 90, les Autorités tunisiennes soulignent avec fierté qu'un effort important a été entrepris afin de promouvoir des programmes destinés aux populations rurales et urbaines vivant dans « des conditions peu décentes ». Parmi ces programmes figure le projet national de réhabilitation des quartiers populaires englobant 223 quartiers, le programme de relogement des habitants des « oukalas » touchant près de 130 familles et le programme national de résorption des logements rudimentaires. Ce programme a permis la construction d'environ 94.000 logements entre 1987 et 1998, ce qui a réduit la part des logements rudimentaires de 44% en 1956 à 1,2% en 1999, et l'augmentation du nombre de ménages propriétaires de leur logement qui se situe autour de 80%.

En outre, des prêts bonifiés sont accordés à cette même population-cible, soit par le FOPROLOS pour la construction ou l'acquisition de 2500 logements sociaux par an, soit par les caisses de la Société Nationale pour l'Amélioration des Conditions d'Habitat, la construction ou l'acquisition de logements<sup>(397)</sup>.

Mais cette euphorie des statistiques<sup>(398)</sup>, courante dans les pays du Maghreb, et plus marquée en Tunisie, cache des déséquilibres entre réalisations et besoins très importants et surtout des tendances de fond, qui risquent de vider de son sens toute politique sociale de l'habitat.

396 - Cf. P.R. Baduel : « Habitat urbain et crise politique au Maghreb », IREMAM, France, colloque Franco-Soviétique de l'IREMAM et de l'Institut d'Afrique (Moscou), 1989, p. 4.

397 - Ces informations ont été tirées du site Internet [www.tunisie.com](http://www.tunisie.com), rubrique consacrée à l'habitat social.

398 - Les bonnes performances au niveau global, de la politique de l'habitat en Tunisie, sont dues, en partie à un artifice de la statistique dans la mesure où les données officielles antérieures à 1981 n'incluent pas la production du secteur non réglementaire. Celui-ci était estimé vers la fin des années 80 à 23% de la production totale. Cf. P.R. Baduel, op. Cit, p. 7.

\* La première tendance lourde est la libéralisation des marchés fonciers et immobiliers. Elle a accompagné une réforme plus profonde de l'économie et des marchés financiers<sup>(399)</sup>. Cette libéralisation s'est traduite par un certain nombre de privilèges dont bénéficiaient l'Agence Foncière d'Habitation (AFH) et la Société Nationale Immobilière Tunisienne (SNIT).

L'AFH ne peut plus (à partir de 1990) accéder aux terrains domaniaux et à des prix avantageux<sup>(400)</sup>. D'autre part, la SNIT est soumise depuis 1989 à la procédure longue de l'appel d'offre lancée aux entreprises à chacune des tranches d'un même projet. « Jusque là, un seul appel suffisait en début de projet. Cela lui procurait (à la SNIT) principalement deux avantages : d'une part, la possibilité de la lancer dans une période creuse pour le bâtiment, où la pression sur les prix était moindre, d'autre part, celle d'exercer son droit de traiter de gré à gré avec les entrepreneurs à chacune des tranches du projet. Elle pouvait saisir, négocier durement les contrats et imposer à ses interlocuteurs les coûts les plus avantageux pour elle. La perte de ces prérogatives, combinée au maintien de l'obligation de s'adresser à des entrepreneurs agréés, et aux lourdeurs de la gestion administrative, se répercute sur les coûts de production et la rend difficilement compétitive sur le marché »<sup>(401)</sup>.

\* L'autre tendance lourde est le rétrécissement de l'offre des logements sociaux.

D'une manière générale, les promoteurs privés ciblent une clientèle aisée vue la marge bénéficiaire qu'ils sont susceptibles de réaliser. Malgré des avantages fiscaux concédés pour les projets sociaux aux promoteurs privés (50% d'exonération sur les bénéfices réalisés), la réaction de ces derniers reste limitée à cause de l'ensemble des charges pesant sur la profession (TVA facturée par les promoteurs à leurs clients, surcoûts liés à la facturation par les concessionnaires

399 - Cf. C.H. Moore, « Le système bancaire : politique de redressement et redressement du politique », in Zartman : « La politique économique de la réforme », ouvrage collectif.

400 - Dans les années 80, l'AFH achetait des terrains auprès de l'État à moins de 3 Dinars contre 10 à 12 Dinars en 1997. Cf. I. B. Chikhaoui, op. cit., P. 50.

401 - Cf. I. B. Chikhaoui, op. Cit, p. 50.

(STEG et SONEDE)<sup>(402)</sup> d'une partie de l'équipement de base,...), et de la concurrence exercée par les secteurs de l'auto construction et de la promotion non réglementaire...<sup>(403)</sup>.

Pour ce qui est de l'offre publique en logements sociaux, elle paraît inadaptée aux systèmes de financement proposés. La diversité des produits d'épargne proposés par la Banque de l'Habitat (épargne, terrain, épargne d'acquisition de vieux logements, épargne construction...) et l'instauration d'un crédit direct ne permettent de financer que peu de logements sociaux face aux besoins, en particulier dans la métropole tunisoise. « Le crédit épargne-logement, dont le montant s'élève au double des sommes acquises (épargnes et intérêts), se heurte à la faible capacité d'épargne des ménage »<sup>(404)</sup>.

D'un autre côté, d'autres systèmes de financement, tel que le FOPROLOS, « paralysent à la fois l'offre et l'accès des populations à la propriété »<sup>(405)</sup>. Ce fonds permet de préfinancer les promoteurs, publics et privés, pour la construction de logements sociaux et d'accorder des crédits aux salariés gagnant une à trois le SMIG<sup>(406)</sup>. Deux types de logements sont financés par ce fonds :

- le logement à caractère individuel qui ne peut dépasser 50 m<sup>2</sup> sur un terrain de 100 m<sup>2</sup>. Ce logement peut être évolutif, c'est-à-dire surélevé en étages. Ce logement n'est attribuable qu'aux salariés percevant entre une fois et deux fois le SMIG ;

- le logement collectif qui ne peut excéder une superficie de 75m<sup>2</sup>, ce qui équivaut à un appartement de 65m<sup>2</sup> nettes, les 10m<sup>2</sup> supplémentaires servant à la construction des communs. Seuls les salariés ayant un revenu représentant 2 à 3 fois le SMIG peuvent postuler à un crédit pour un logement collectif.

402 - Société tunisienne d'électricité et de Gaz, société nationale d'exploitation et de distribution des eaux.

403 - La promotion privée réglementaire a peu investi dans le lotissement malgré les incitations de la loi de 1990 élargissant les compétences du promoteur à la fonction de lotisseur.

404 - Cf. J. B. Chikhaoui, op. Cit, p. 51.

405 - Ibid., p. 51.

406 - Le SMIG atteint à peine 162,24 dinars en 1996.

Mais ce mécanisme de financement produit un effet pervers : on contraint une clientèle importante du FOPROLOS de se diriger vers l'habitat collectif, souvent non désiré car inadapté, et les autres, moins solvables, éprouvent des difficultés à acheter un logement individuel. En effet, puisque la demande du logement collectif n'est pas conséquente, les promoteurs s'en détournent. Aussi, les salariés gagnant une à deux fois le SMIG peinent à pouvoir acquérir un logement individuel, malgré un financement avantageux (5% d'intérêt, remboursable sur 20 ans), à cause du coût élevé du logement par rapport au niveau de revenu des acquéreurs. En 1997, le prix de ce type d'habitat dépasse les 25.000 DT, ce qui nécessite un effort d'autofinancement insoutenable pour la plupart des ménages candidats à l'acquisition.

Les financements pour l'acquisition de terrains urbains sont de plus en plus problématiques pour les ménages appartenant aux classes moyennes. L'AFH met sur le marché essentiellement des lots supérieurs à 180 m<sup>2</sup>, avec un système de vente au comptant ou au préalable.

« les trames assainies » financées en partie par la Banque Mondiale ont été une réponse mais limitée (moins de 20.000 lits). Le système d'attribution et de financement de ces lots en a fait beaucoup plus un « instrument de régulation que d'intégration sociale »<sup>(407)</sup> à cause de pratiques clientélistes, voire d'allégeance au pouvoir administratif et politique.

Restait peut-être la solution du logement social locatif telle qu'elle est pratiquée dans d'autres pays (HLM en France par exemple). Or, le locatif ne régule pas le secteur de l'habitat. Le décalage entre l'offre (insuffisante) et la demande (importante) fait du locatif un secteur d'appoint pour les particuliers. Rares sont les entreprises ou les offices publics spécialisés dans le logement locatif.

---

407 - Cf. I. B. Chikhaoui, op. Cit, p. 53.

Les politiques de financement du logement social dans les pays du Maghreb n'ont pu atteindre leurs résultats escomptés. Pour ce qui est du Maroc, elles gravitent autour de quatre points : intervention directe de l'Etat, action sur les tissus urbains et insalubres, mobilisation d'un arsenal financier et fiscal, sur-protection des locataires....Pour le cas algérien, cette politique se caractérise par une très forte intervention de l'Etat à travers son budget. Enfin, le cas tunisien essaie de concilier désengagement de l'Etat et actions ponctuelles. Des décalages importants et dangereux pour l'équilibre social subsistent entre d'un côté des besoins énormes en logement social, et d'un autre côté une offre faible et mal ciblée. Les politiques de financement du logement social dans les pays du Maghreb ont été mises en place dans des contextes de désengagement de l'Etat, mais sans préparation suffisante des instances privées. Ces actions publiques génèrent des effets pervers difficilement contrôlables. D'ailleurs, les expériences internationales ont montré les grandes difficultés inhérentes à toute politique de financement du logement.

## Conclusion

Deux idées force ressortent de ce chapitre et qui constituent l'enjeu dialectique des politiques de financement du logement au Maghreb :

- l'importance des besoins en logement social
- les mauvaises réponses apportées, notamment par les Pouvoirs Publics, pour faire faces à ces besoins .

Dans les trois pays du Maghreb, la croissance démographique, l'exode rural, la pression sur les villes, le sous-habitat, l'accroissement de la pauvreté, la désintégration économique sont des paramètres familiers, qu'ils constituent désormais la norme. Les combattre suppose à la fois un bon diagnostic, une volonté politique et un changement structurel porté par un projet de société. Or l'absence de démocratie politique et économique pousse plutôt vers le pessimisme.

Généralement, les visions de l'Etat dans les trois pays ne s'inscrivent pas le long terme. Il y a souvent une absence d'une vision claire entre politique de la ville et politique d'aménagement du territoire dans son ensemble. Le ciblage des populations à aider est souvent défailant, ce qui engendre un gaspillage des ressources. Les visions quantitatives l'emportent souvent sur les visions qualitatives.

Les politiques de mobilisation de l'épargne n'ont pas donné les résultats escomptés alors que les besoins en logement social et les pressions sur les villes augmentent. Les actions directes de l'Etat sont souvent présentes ( lutte contre les bidonvilles ...) mais sans viser les racines du fléau. Les arbitrages entre accession et location, entre logement social et logement pour les plus pauvres, entre aide à la pierre et aide à la personne, entre incitation fiscales et incitations financières... ne sont pas toujours clairs et mis en interaction . Les expériences étrangères (France, Allemagne, Etats -Unis) montrent qu'il y a plusieurs variantes de politique de

financement de logement social, sans garantie de succès préalable. Les biens immobiliers sont des biens spécifiques. Ils sont caractérisés par la durabilité, l'hétérogénéité, l'importance coûts de transaction, ... Ils sont à la fois actifs et biens de consommation, biens patrimoniaux et biens de « localisation ». Ils sont donc échangés sur plusieurs marchés ou sous - marchés. Ceci est important d'un point de vue de politique économique dans la mesure où toute action doit tenir compte des pressions sur les autres sous-marchés ou sous - systèmes. Les différentes mesures possibles, politiques de soutien de la demande, politiques favorisant l'offre, actions directes sur le marché doivent être comparées en considérant pour chaque mesure les répercussions possibles d'un sous-marché sur un autre.

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

# **CHAPITRE V**

**Les Limites des Systèmes de  
Financement du Logement dans les  
Pays du Maghreb.**



## Introduction :

Le chapitre précédent nous a permis de faire ressortir les grands traits du dispositif général de financement du logement au Maghreb. Dans les trois pays, ce dispositif n'a pas été statique. Il a évolué dans le temps en fonction des contraintes à la fois macro-économiques et en fonction des demandes sociales.

D'une manière générale, ce dispositif est au service des classes moyennes (fonctionnaires, salariés) qui arrivent à l'orienter vers la satisfaction de ses intérêts.

Chaque pays présente un type de mobilisation des ressources avec de fortes similitudes entre le Maroc et la Tunisie. L'Algérie par contre se distingue par un interventionnisme étatique plus marqué. Ce dispositif présente un certain nombre de limites que nous nous proposons d'étudier dans ce chapitre. Les trois pays connaissent actuellement des mutations sociales profondes qui font qu'une réponse strictement économique s'avère insuffisante. C'est pour cela qu'on a subdivisé ce chapitre en deux sections :

- Dans la première section, on s'intéressera aux principes généraux de financement du logement, avec des développements consacrés au contexte de mise en place de ces politiques de financement du logement, surtout grâce à l'immixtion d'un acteur incontournable qui est la banque mondiale.

- La seconde section est consacrée aux limites de ces systèmes de financement à la lumière de l'expérience marocaine en matière d'aides financières et en matière de titrisation hypothécaire.

# I – Aspects Généraux des Systèmes de Financement du Logement au Maghreb.

## Introduction :

Toute politique de financement du logement suppose un cadre juridique et institutionnel de l'activité de crédit à l'habitat, et un environnement macro-économique qui permet de dégager les flux nécessaires au financement des différents segments de logements. Les pays du Maghreb connaissent tous un déficit important en logement, et pour le résorber, ont mis en place des systèmes différenciés de financement du logement. Il s'agit pour nous d'énoncer dans un premier point les principes généraux qui conditionnent l'octroi de prêts destinés au financement du logement ( instruments, risques, règlements prudents ....).

Ensuite, pour bien comprendre l'importance accordée à l'économie financière et sa relation avec le développement économique, on présentera les débats concernant la nature des relations entre développement financier et croissance économique, ainsi que la théorie de la répression financière (B). Les limites de cette théorie nous serviront d'éclairage pour la proposition d'une alternative au financement du logement, alternative qui est peu prise en considération par les institutions internationales et notamment la banque mondiale. (C).

## ***A – Principes généraux du financement du logement :***

Les modalités de financement du logement sont variables d'un pays à un autre et d'une région à une autre. Le concept de logement, lui-même pose un problème de définition. Peut-on considérer un habitat de 20 m<sup>2</sup> en terre bâtie ou en tôle, sans raccordement à l'eau, à l'électricité et un réseau d'égouts comme un logement ? .

Or, la plupart des ménages des pays en voie de développement habitent des « logements » de ce type souvent insalubres. A partir de quand un logement devient salubre ? N'y a-t-il pas des différences entre logements urbains et logement ruraux ? , entre logement social et logement promotionnel ? ....

Pour les pays du Maghreb, ces concepts demeurent hétérogènes et souvent il est difficile de faire des comparaisons intelligibles.

Puisque nous nous intéressons dans ce travail essentiellement aux mécanismes de financement de logement, et puisque ceux-ci sont évolutifs, diversifiés et complexes, on essayera dans ce paragraphe d'en faire ressortir les éléments les plus pertinents afin de clarifier les concepts et de faciliter l'interprétation de nos propos.

Signalons d'emblée que dans les pvd coexistent à la fois des systèmes formels et des systèmes « informels » ou « décentralisés » de financement du logement. Ceci rend la tâche d'analyse et de compréhension des mécanismes de fonctionnement encore plus difficile. Pour les pays du Maghreb, les mécanismes de financement du logement demeurent marginaux, puisqu'ils ne financent pas plus de 20% des logements construits ou acquis. Ce constat fort devrait-il nous pousser à faire l'économie de l'étude des mécanismes formels du logement dans les pays du Maghreb ?

D'autre part, il faut bien observer que si « dans les pays développés l'étude des mécanismes de financement du logement suppose l'analyse du processus

d'intermédiation par lequel s'opèrent des transferts entre agents à excédent de financement et agents en mal de ressources pour l'acquisition d'un logement, ... et que ce processus suppose de manière implicite l'existence, d'une part de personnes financièrement capables d'acquérir un logement, et d'autre part d'institution financières capables de satisfaire leurs demande »<sup>(408)</sup>, dans les pvd et en particulier les pays du Maghreb, ces deux hypothèses sont difficilement vérifiables. En effet, dans ces pays, la majorité de la population subit un processus d'appauvrissement<sup>409</sup>, avoué même par les institutions internationales, est très mal logée (prolifération des bidonvilles et de l'habitat insalubre, cherté des logements et des terrains, désengagement de l'Etat de l'équipement des quartiers, faiblesse des revenus, emplois précaires.....).

Ce ne seront donc pas les modalités de l'intermédiation financière qui nous préoccupent le plus, mais leur efficacité face à des besoins énormes et en forte progression<sup>410</sup>. (Chapitre VI).

Quatre points seront analysés dans ce paragraphe :

- 1.L'intermédiation financière et le financement du logement ;
- 2.La diversité des systèmes de financement du logement ;
- 3.Les principaux instruments de financement du logement ;
- 4.Les risques du financement du logement.

### A-1- Intermédiation financière et financement du logement

Le financement du logement dans des pays à forte croissance démographique et à forte urbanisation nécessite de faire appel à des ressources considérables et à mettre en relation plusieurs épargnants et plusieurs emprunteurs. En fait, il n'est pas très efficace de financer cet actif fixe qui est un investissement à long terme uniquement à partir de l'épargne personnelle ou

408 M. Boléat « le financement du logement dans les pays en voie de développement », ouvrage collectif « Epargne et développement », Economica, 1985.

409 Pour l'ensemble des pays du Maghreb, la pauvreté n'a cessé de croître

410 Cet aspect du problème sera abordé lors du dernier chapitre de notre travail.

collective. Or, dans les pays du Maghreb, l'intermédiation financière ne permet qu'à une infime partie des besoins en logements d'être financée.

L'intermédiation financière propre en logement a pour trait majeur de supporter des risques spécifiques à l'action de prêter à des tiers des fonds sur une période longue.

Ces risques sont nombreux et peuvent être classés au nombre de six : risque de crédit, risque de liquidité, risque de taux d'intérêt et de flux de trésorerie, risque d'intermédiation, risque de système et risque politique. A chacun de ces risques est associée une perte potentielle. L'ampleur de la perte est un élément à prendre en considération. L'intermédiation financière subit souvent les assauts de la politique financière d'un pays<sup>(411)</sup>, ce qui fait que le rôle des mécanismes de marché dans son fonctionnement n'est pas toujours prédominant<sup>(412)</sup>.

Les intermédiaires financiers qui sont généralement multiples (banques, compagnies d'assurance, fonds de pensions fiduciaires, mutuelles d'épargne et de crédit....) opèrent dans des marchés financiers. Dans ces derniers, les institutions financières offrent aux épargnants de détenir leur épargne et de la leur retourner au terme d'une période moyennant une rémunération déterminée. Les institutions prêtent ensuite ces ressources à des individus ou à d'autres institutions, en tenant compte des risques courus, grâce à une rémunération.

Un marché financier offre une gamme étendue de services de prêts et de dépôts et joue un rôle important et subtil dans l'affectation des ressources. En réalité, les marchés financiers ont atteint une grande complexité, même pour les opérations qui paraissent les plus simples et font intervenir plusieurs

---

411 En général, la politique financière fixe quatre objectifs essentiels :

- Permettre la stabilité du niveau général des prix ;
- Développer l'épargne et la diriger vers l'investissement ;
- Favoriser le travail, l'investissement et l'épargne bancaire dans la distribution du revenu
- Maintenir le taux de charge à un niveau préservant la compétitivité externe.

412 Consulter à ce titre l'ouvrage de Christian Saint Etienne « Financement de l'économie et politique financière » 1990.Hachette.

compétences (commis, comptables, évaluateurs, courtiers, avocats, inspecteurs...).

Souvent, les pouvoirs publics déterminent de façon importante le fonctionnement des marchés financiers. Ils réglementent, supervisent et contrôlent leurs activités. Ils peuvent même les subventionner ou agir eux-mêmes directement comme intermédiaire, comme c'est le cas dans les pays du Maghreb....

Le financement du logement présente des spécificités par rapport aux autres produits financés dans les autres marchés :

1. Le logement est un investissement à long terme, d'un coût très onéreux par rapport aux revenus des emprunteurs en particulier dans les P V D, ce qui les oblige à demander des amortissements longs, d'où des risques financiers accrus pour le prêteur.
2. Le logement est un actif fixe, ce qui pousse le prêteur à exiger une garantie. Emprunteur et prêteur peuvent subir les variations de la valeur du bien immobilier.
3. Le logement est un besoin social de premier ordre, ce qui peut limiter sérieusement le droit de saisie par le prêteur en cas de non remboursement.
4. Les difficultés d'accès au logement est une constante dans les P V D ; ceci incite l'Etat à le subventionner, ce qui soulève la gestion de l'efficience et de l'équité de cette subvention.

### A-2- La diversité des systèmes de financement du logement :

En résumant, on peut dire q'un système de financement du logement dans un pvd devrait viser trois objectifs majeurs :

- Les prêts au logement ne devraient pas être excluants et devraient être disponibles à des taux d'intérêts abordables. De ce fait, l'efficacité d'un système de financement du logement devrait se mesurer par sa capacité à toucher un maximum d'acquéreurs et de constructeurs ou promoteurs.

• Les institutions financières devraient être viables pour atteindre ce premier objectif.

• Les institutions financières et plus généralement le système de financement du logement ne devrait pas engendrer des gaspillages des ressources rares et devrait viser l'équité. En un mot, le système de financement du logement devrait contribuer au développement économique du pays et en particulier à la promotion de la branche du logement. Les relations entre le foncier, la construction, la fiscalité et la politique urbaine doivent être clairement définies. Un système efficace du logement peut par lui même contribuer à résoudre quantitativement<sup>1</sup> et qualitativement la question du logement.

On constate à travers le monde et dans les pvd une grande diversité des structures des mécanismes de financement du logement. Les ressources des systèmes de financement peuvent provenir de trois sources<sup>413</sup> :

- L'émission d'obligation
- La collecte des dépôts
- Les contributions publiques.

L'échéance des prêts peut aussi être variable d'un système de financement à un autre, ainsi que le degré d'importance des risques, et la plus ou moins grande participation de l'Etat au système.

Les arrangements structurels et institutionnels peuvent aussi varier d'un pays à un autre. On peut en retenir quatre<sup>(414)</sup>.

<sup>413</sup>M. Boléat considère par ailleurs qu'il existe 7 moyens pour financer les activités de prêt au logement dans les P V D : L'imposition, l'épargne gouvernementale, l'inflation.

L'épargne des entreprises, les flux de capitaux étrangers, les systèmes d'épargne forcée, l'épargne des ménages, in M. Boléat op. cit. P. 195.

<sup>414</sup> Les développements concernant ce point s'inspirent de « Etude relative aux aspects financiers et fiscaux du financement du logement au Maroc » rapport de la phase stratégie, volume II, 1997, op.- cit.

### **A-2-1- Les institutions de dépôt ou de financement au détail**

Ce modèle de financement dominant dans les pays anglo-saxons est désigné comme un système de financement au détail car l'institution traite directement avec le public pour avoir des ressources et accorder des prêts.

En effet, l'institution capte l'épargne des ménages et des entreprises et prête aux acquéreurs de logements. L'avantage se trouve dans la collecte de l'épargne de ceux qui n'acquièrent pas de logement, et ainsi, l'institution peut mobiliser des ressources beaucoup plus importantes. A travers ce mécanisme, les non acquéreurs financent les acquéreurs. Les institutions de dépôt sont d'une grande variété (banques commerciales, institutions spécialisées) et généralement, c'est la même institution qui souscrit, gère et finance les prêts hypothécaires.

### **A-2-2- Les plans d'épargne logement :**

Ces plans peuvent être fermés ou ouverts. Dans le premier cas, les fonds qu'ils prêtent sont limités à l'apport en épargne des acquéreurs ou constructeurs potentiels. Ils sont ouverts, s'ils acceptent des financements complémentaires.

En général, les plans d'épargne logement sont une variante des institutions de dépôt spécialisées. L'épargne est une composante majeure du système de financement algérien (chapitre II), tunisien (chapitre III), mais aussi français et allemand (chapitre IV). Ils génèrent des ressources à des taux d'intérêt inférieurs au taux du marché et permettent à l'emprunteur de bénéficier d'un emprunt à un taux inférieur au taux du marché. Ces plans sont généralement encouragés (par le biais de la fiscalité par exemple) et subventionnés par les pouvoirs publics<sup>(415)</sup>.

---

<sup>415</sup> L'effort d'épargne est un indice de la ferme volonté d'acquérir un logement, ce qui ne peut que soulager la charge éventuelle pouvant être supportée par les pouvoirs publics, surtout en faveur des détenteurs de faibles revenus. On est en effet souvent surpris dans les pays du Maghreb par l'effort très appréciable que font les ménages pour acquérir un logement, surtout les détenteurs de bas salaires. Et cela se fait souvent au prix de sacrifices énormes.

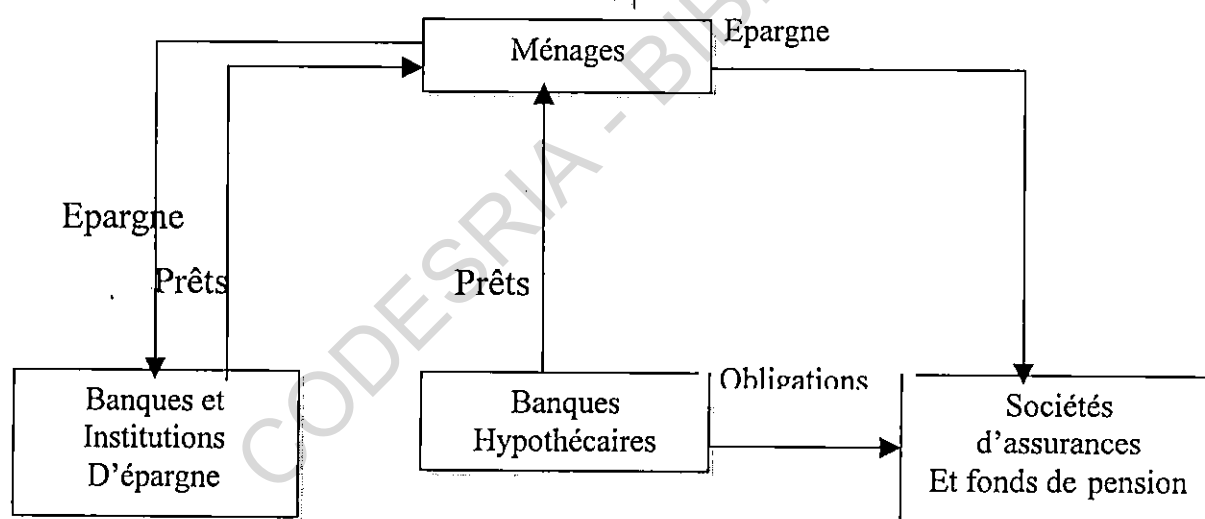


### A-2-3- Les banques hypothécaires : financement sur le marché des capitaux :

Ce sont des institutions spécialisées, appelées banques hypothécaires. Elles octroient des prêts hypothécaires financés par l'émission d'obligations, achetées le plus souvent par les institutions financières publiques ou privées qui disposent de ressources à long terme, notamment les fonds de pensions ou les compagnies d'assurance. Le CIH au Maroc (chapitre I) en est un exemple. Dans ce modèle de financement par le marché hypothécaire, l'institution collecte des fonds sur le marché du gros (marché des capitaux), mais prête au détail.

Le diagramme suivant représente les systèmes de financement par les dépôts et les banques hypothécaires.

**Schéma 5-A : Système de financement par les dépôts et les banques hypothécaires**



Source: « Etude relative aux aspects financiers et fiscaux du logement au Maroc » Rapport phase stratégie vol. II P. : 7

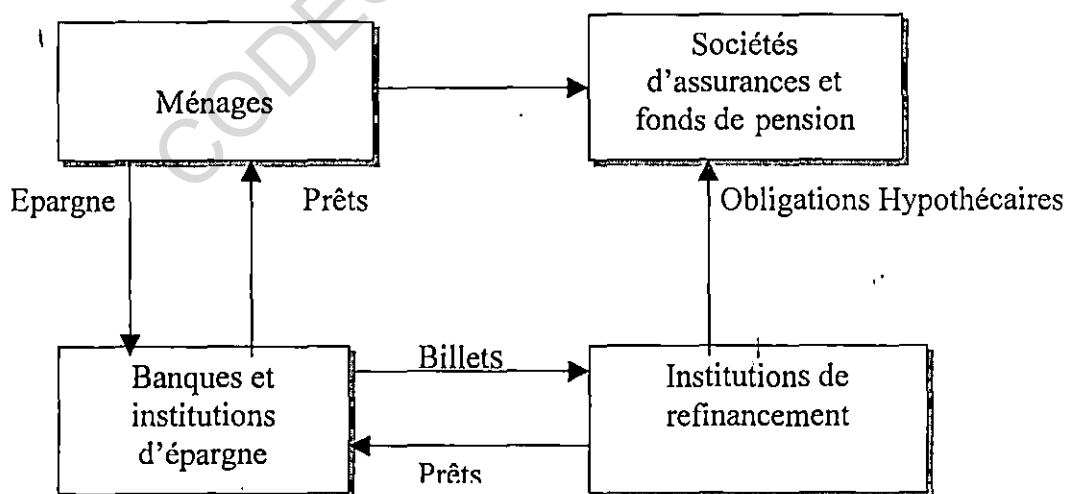
### A-2-4- Financement sur le marché secondaire refinancement et titrisation

Dans ce modèle de financement, c'est le marché secondaire qui intervient au bout de la chaîne, avec une complexité et une sophistication accrues. C'est pour cela que ce modèle est difficilement applicable dans les pvd (voir section II de ce chapitre). Ce modèle peut avoir plusieurs variantes :

- Une variante simple dans laquelle l'institution ayant accordé le prêt cède sa créance hypothécaire à un investisseur institutionnel. Ce mécanisme permettra à la première institution de réaliser un financement hors bilan, ce qui lui permettra de limiter le risque de taux associé aux prêts à taux fixe.

- Une autre variante plus raffinée consiste en un mécanisme de refinancement obligatoire qui permet aux institutions émettrices des prêts de réaliser des liquidités contre une émission d'obligations adossées à un portefeuille de prêts hypothécaires. Dans ce cas, les hypothèques demeurent au bilan et les institutions doivent respecter les ratios prudentiels. Ce mécanisme ressort dans le graphique suivant :

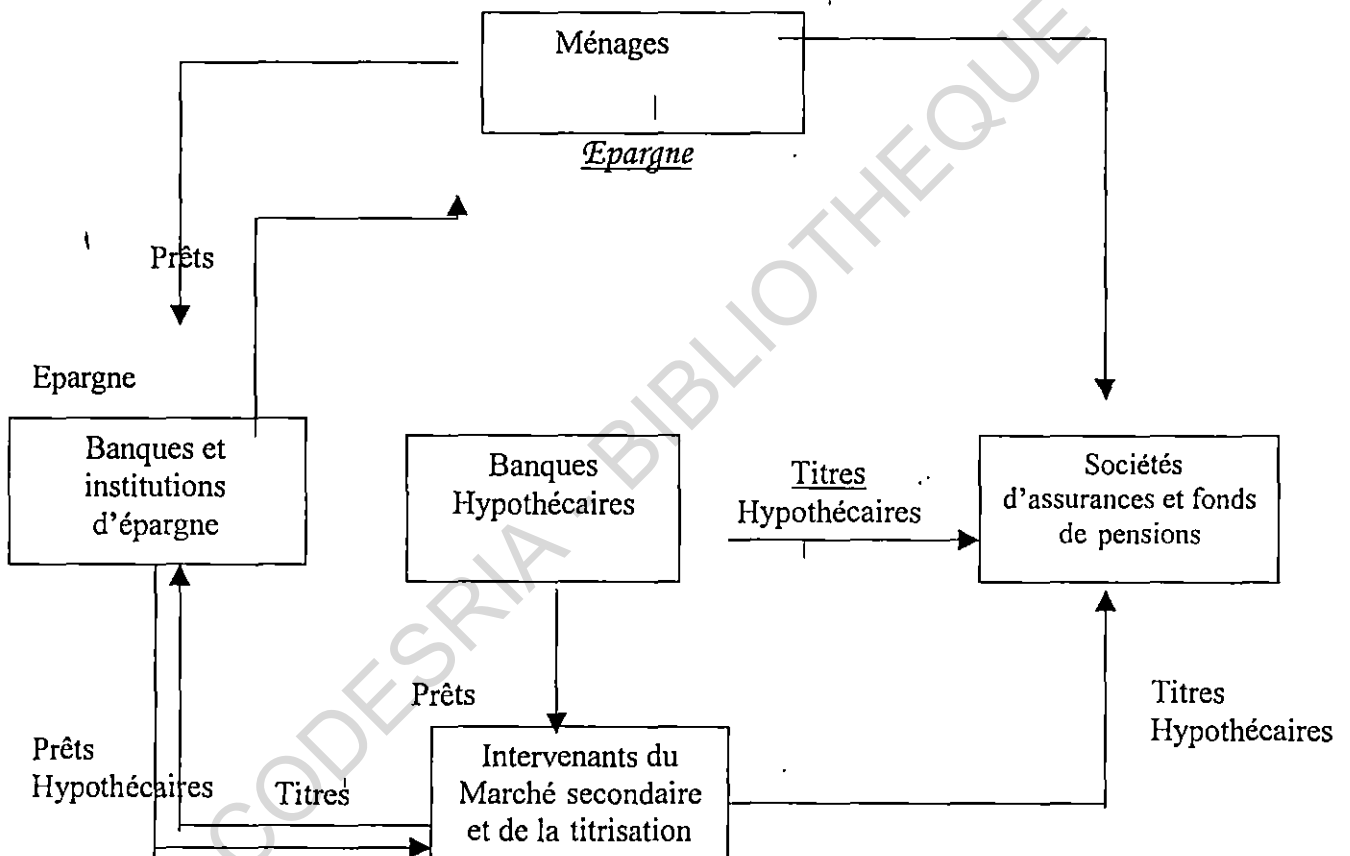
**Schéma 5-B : Mécanisme de refinancement**



Source : Ibid P. : 8

La titrisation est une autre variante dans laquelle le marché secondaire se réalise par la transformation des créances hypothécaires en titres négociables, achetés par les investisseurs par l'intermédiaire d'un fonds commun de créance. Ce mécanisme suppose une séparation entre souscription et administration des prêts d'une part, et financement du logement d'autre part. Le schéma suivant montre la complexité de ce mécanisme.

**Schéma 5- C : Système de financement basé sur la titrisation**



Source : Ibid P. 8

### A-3- Les Instruments de financement du logement

On peut les regrouper en deux familles d'instruments :

- Les prêts à versements égaux, se déclinant eux mêmes en deux variantes : les prêts à taux fixe et les prêts à taux variables.
- Les autres prêts.

### **A-3-1- Les prêts à taux fixe :**

Ce prêt, simple dans sa configuration, suppose des versements égaux pour toute la durée du prêt. Il est adapté à un environnement à inflation faible et à taux d'intérêt stables. Du fait de l'inflation, les versements initiaux ont un pouvoir d'achat plus élevé, ce qui peut avoir pour inconvénient une limitation de l'accès à la propriété pour plusieurs ménages, car ceux-ci ne seraient pas en mesure de supporter la charge de ces emprunts, même s'ils ont la possibilité de payer les coûts réels moyens du prêt. Ce n'est pas le cas pour ceux qui ont la capacité de faire les versements initiaux puisqu'un effort financier nécessaire va diminuer ( en termes de pouvoir d'achat ) avec le temps, si leur revenu augmente au même rythme ou plus vite que l'inflation<sup>(416)</sup>.

Pour le prêteur à taux fixe, le rendement réel de son placement se calcule déduction faite de l'inflation et il verra le risque de crédit diminuer avec le temps.

Généralement, cet instrument suppose des modalités de remboursement anticipé partiel ou total avec paiement d'une pénalité qui peut atteindre 6 mois d'intérêt (cas de la France et du Maroc). Cette pénalité se justifie par le fait que des valeurs peuvent être adossées à ces hypothèques, prenant la forme d'obligations ou de titres et qui peuvent être cédées à des investisseurs institutionnels ( banques, assurances...).

### **A-3-2- Prêts à taux variables**

Le prêt à taux variable est adapté à une situation à forte inflation. Généralement, les prêteurs exigent une clause de rappel prévoyant un renouvellement sur une période plus ou moins importante afin de reporter sur l'emprunteur la totalité du risque de crédit. Néanmoins, l'inflation aura pour effet d'apprécier la valeur du logement de l'emprunteur, ce qui limiterait

---

416 En général l'acquisition d'un logement se fait entre 35 et 45 ans, période pendant laquelle le ménage voit généralement son revenu croître plus vite que l'inflation. Cette observation devrait peut être se voir nuancée pour les pays ayant une inflation durable importante.

relativement le préjudice qu'il subirait, en cas d'augmentation des taux et donc de ses remboursements.

Cet instrument de financement est pratiqué largement aux Etats-Unis, au Canada, et depuis quelques années au Maroc.

Par rapport au taux fixe, l'hypothèque à taux variable peut être bénéfique à l'emprunteur dans la mesure où elle lui permettra de bénéficier d'un différentiel entre les taux à court terme et les taux à long terme.

Cet écart a fluctué entre 1,65% et 3,4% entre 1993 et 1995 pour le cas américain<sup>(417)</sup>.

### **A-3-3- Prêts hypothécaires indexés**

Ce prêt permet de supprimer l'effet de l'inflation anticipée du calcul du versement hypothécaire. Ce dernier est évalué en fonction d'un taux de rendement réel désiré par le prêteur, augmenté d'un taux variable correspondant aux variations éventuelles de l'inflation. Concrètement, il n'y a pas ex ante de provision de l'inflation dans le taux d'intérêt, les mensualités initiales sont plus faibles qu'un prêt hypothécaire traditionnel à versements égaux. Le taux d'intérêt est modifié périodiquement selon le taux d'inflation de l'année précédente. Les prêts sont adaptés aux pays ayant une forte inflation.

---

417 Cf Mortgage market review 1995 in « secondary Mortgage markets, 1996, Freddie Mac, Washington, D.C. Etats-Unis.

**Tableau n° V-1****Comparaison du taux d'effort pour prêts hypothécaires à versements égaux et indexés.****Conditions de financement :**

- Taux d'intérêt .....10%
- Durée ..... 20 ans
- Taux d'effort initial ..... 25%
- Revenu mensuel ..... 3 800 DH
- Prêt .....100 000 DH
- Inflation ..... 5%

**Mensualité.**

An	Prêt conventionnel		Prêt indexé	
	Versement / DH	Taux d'effort	Versement	Taux d'effort
1	950 00	25%	730	19%
5	950 00	21	880	19
10	950 00	16	1130	19
15	950 00	13	1440	19
20	950 00	10	1830	19

Source : Ibid P. 12

Le prêt hypothécaire à double indexation pourrait aussi être envisagé. Il prévoit l'indexation du principal à l'aide d'un indice général des prix, et le versement à l'aide d'un indice des salaires, afin de tenir compte du décalage pouvant exister entre hausse des salaires et hausse des prix. Le Mexique a utilisé cette modalité durant les années 90.

**A-3-4- Prêts à paiements progressifs**

Le principe de ce prêt est de réduire les versements initiaux par rapport aux versements d'un prêt traditionnel à versements égaux, et de prévoir une augmentation progressive des versements à un certain rythme. Ce type de prêt peut présenter un double avantage :

- Il facilite l'accession à la propriété puisque les premiers versements seront relativement limités.

- Il anticipe une hausse éventuelle des revenus réels des ménages dans le futur, ce qui est souvent constaté.

### **A-3-5- Prêts sans garantie hypothécaire :**

L'obtention d'un prêt hypothécaire est souvent une opération difficile dans les pvd. La faiblesse et l'instabilité des revenus sont des facteurs très limitatifs du crédit hypothécaire. Comme les pratiques d'auto- construction et d'auto- promotion sont courantes, l'octroi de petits crédits à l'auto- construction peut être une solution à envisager. Le risque de crédit peut être contrôlé par d'autres systèmes de garanties, notamment par des AREC, des mutuelles, associations, familles... (Cf chapitre VI).

### **A-3-6- L'achat – location**

Cette formule peut supposer plusieurs variantes possibles. Cet instrument permet l'accession à la propriété aux ménages ne pouvant constituer l'apport initial. Un ménage peut par exemple devenir locataire d'un logement, et il paiera pendant une première période un loyer égal aux paiements d'intérêts et de principal, plus les impôts fonciers et l'assurance. Une partie de ce loyer versé constituera sa mise en dépôt pour constituer la mise de fonds initiale. Lorsque cette mise de fonds est accumulée, l'hypothèque est transférée au locataire. On peut par exemple, dans ce cas, envisager un crédit combiné sans garantie hypothécaire qui aidera à la constitution de l'avance initiale, ou bien une avance de l'Etat....

## **A- 4- Les risques du financement du logement** <sup>(418)</sup>

### **A- 4-1- Le risque de crédit**

C'est le risque que l'emprunteur ne paie pas au prêteur, les montants dus du prêt hypothécaire (principal, intérêts et autres frais). C'est le principal risque du crédit logement garanti par l'hypothèque qui permet la saisie du gage hypothécaire. Ce risque est fonction sur les plans légal et physique de la facilité de la réalisation du gage hypothécaire. La gestion de ce risque peut se faire aussi par la domiciliation du salaire ou la demande de la garantie des prêts par des tiers, ou enfin par l'assurance hypothécaire.

### **A-4-2- Le risque de liquidité**

Le risque de liquidité est le risque pour le prêteur d'avoir besoin de récupérer le capital prêté avant qu'il ne soit dû par l'emprunteur. Ce risque peut survenir dans tout système de financement assis sur les dépôts à court terme. Il faut, pour éviter ce risque, un appariement des échéances aux taux d'intérêt des postes d'actif et de passif. Le recours à des mécanismes de refinancement hypothécaires peut être une solution envisageable. Les obligations hypothécaires par exemple peuvent générer une échéance de financement qui peut être appariée à celle du prêt. C'est le cas des Etats-Unis, de la France et du Maroc.

### **A- 4-3- Le risque de flux de trésorerie :**

Le risque de trésorerie est le risque que des modifications des conditions du marché ne perturbent le flux de trésorerie escompté, réel ou nominal, entre les prêteurs et les emprunteurs.

Généralement, ce risque est composé des éléments suivants :

- Le risque de taux d'intérêt ;

---

418 Une analyse plus approfondie de la question des risques dans les banques et leur gestion peut être faite en consultant « la gestion des risques dans les banques » de Bernard Keizer in « revue d'économie financière » n° 2, Hiver 1993, édition le « Monde » L'auteur distingue quatre types de risques :

- Les risques de contrepartie
- Les risques de marché
- Les risques de transformation et d'illiquidité
- Les risques d'organisation.



- Le risque de remboursement anticipé par l'emprunteur ;
- Le risque d'inflation ;
- Le risque de change.

Le risque de taux va augmenter par exemple le coût des ressources du prêteur par rapport aux revenus d'intérêt de son portefeuille d'hypothèque, et va le menacer par le remboursement anticipé en cas de baisse des taux. La gestion de ce risque se fait en général par la mise en place d'hypothèques à taux variables ou par le refinancement obligatoire ou la titrisation.

D'un autre côté, l'inflation engendre une dépréciation des actifs et du capital des institutions financières si leurs prêts hypothécaires sont consentis à taux fixe et à long terme.<sup>(419)</sup>

#### **A- 4 - 4 – Le risque d'intermédiation**

C'est le risque qu'un intermédiaire financier, en poursuivant ses intérêts propres, ne respecte les règles du système ou de l'éthique de la profession. On parle souvent de hasard moral ou de sélection adverse. C'est au prix d'un contrôle rigoureux et d'une réglementation précise et explicite qu'on peut limiter ce risque. En fait, il faut trouver un juste milieu entre efficacité de ces institutions et rigueur de contrôle.

Plusieurs scandales financiers ont éclaboussé ces dernières années le Maghreb, en particulier, le Maroc (CIH, BNDE, CNCA), à cause d'un laxisme des mécanismes de contrôle. Aux Etats-Unis, les faillites des Savings et Loans sont aussi un exemple (voir chapitre IV).

Ce risque d'intermédiation est supposé être très élevé pour les intermédiaires financiers ou non opérant dans les pvd, car les règles prudentielles et les mécanismes d'assurance des déposants font souvent défaut.

---

<sup>419</sup> L'inflation est par contre bénéfique pour l'emprunteur car elle lui permet de bénéficier d'une réduction du coût réel de son emprunt. Souvent, le risque d'inflation est contrecarré par l'indexation des paiements hypothécaires.

La gestion de ce risque d'intermédiation doit concerner aussi les intervenants dans le marché secondaire caractérisé par la succession de plusieurs étapes (souscription, administration des prêts, financement).

#### **A – 4 – 5 – Le risque systémique**

C'est le risque qu'une institution en crise ait un effet de contagion sur une autre institution ou sur l'ensemble du système financier (exemples des Savings et Loans aux Etats-Unis et du Crédit Foncier en France).

Si les pays riches prévoient souvent des mécanismes de soutien à leurs systèmes bancaires en détresse, les pvd n'ont pas les moyens de s'endetter pour parer à ces chocs (exemple du Mexique, de l'Argentine...).

#### **A – 4 – 6 – Le risque politique :**

Il peut être le résultat d'un changement du cadre politique et légal du crédit, avec un impact sur la valeur des portefeuilles des prêts hypothécaires et sur l'ensemble du système de financement. Les systèmes de financement du logement opèrent généralement sur le long terme avec des hypothèques à taux fixes ou indexés, et nécessitant par conséquent la prise en compte de ce risque politique en mettant en place des mécanismes de refinancement, d'assurance et de garanties gouvernementales.

#### **A – 5 – Les règlements prudents**

Tous les pays du Maghreb disposent de règlements prudents, mais ceux-ci présentent un certain nombre de limites.

#### **A-5-1– Les règlements prudents dans les pays du Maghreb**

Pour le Maroc, c'est l'arrêté n° 1438-00 du 06 octobre 2000 du Ministère de l'Economie, des Finances, de la Privatisation et du Tourisme qui va modifier l'arrêté du Ministère des Finances et des Investissements Extérieurs n° 174-97 du 22 janvier 1997. Les prescriptions de l'arrêté n° 1438-00 de l'an 2000 stipulent « que les établissements de crédit sont tenus de respecter en

permanence sur base individuelle et consolidée, un rapport maximum de 20% entre d'une part, le total des risques encourus sur un même bénéficiaire affectés d'un taux de pondération en fonction de leur degré de risque, à l'exclusion des risques encourus sur l'Etat, et d'autre part, sur les fonds propres nets». <sup>420</sup>  
 D'autre part, l'arrêté n° 1439-00 du 06 octobre 2000 du Ministère de l'Economie et des finances va remplacer n° 175-97 du 22 janvier 1997 du Ministère des Finances et des Investissements extérieurs, concernant le coefficient minimum de solvabilité des établissements de crédit.

La circulaire n° 4 BAM en date du 15 janvier 2001 fixe les modalités d'application de l'arrêté n° 1439-00 qui stipule que « les établissements de crédit sont tenus de respecter en permanence, sur base individuelle et consolidée, un rapport minimum de 8% entre d'une part, le total de leurs fonds propres et d'autre part, les éléments de leurs actifs et de leurs engagements par signature affectés d'un taux de pondération en fonction de leur degré de risque ». <sup>(421)</sup>

En Algérie, c'est le règlement n° 91-09 du 14-08-1991 de la Banque Centrale d'Algérie qui fixe les règles prudentiels de gestion des banques et des établissements financiers. L'article premier de ce règlement fixe les règles en matière :

- Le classement des créances par degré risque encourus
- de division et de couverture de risques
- de constitution de provisions et d'incorporation des intérêts courus sur

les créances dont le recouvrement n'est pas assuré.

---

**420** C'est cette circulaire n° 03 de BAM relative au coefficient maximum de division des risques des établissements de crédit en date du 15 janvier 2001 qui va fixer les modalités d'application des dispositions de l'arrêté de l'an 2000.

Les crédits à l'habitat consentis à la clientèle et des parts des fonds de placements en titrisation subissent une quotité de 50%. C f. Article 02 de la circulaire n° 3 de BAM du 15-01-001.

**421** C f. Circulaire de BAM n° 4 relative au coefficient minimum de solvabilité des Etablissements de crédit – 15 Janvier 2001.

Il faut souligner que cette circulaire n° 4 retient comme dispositions relatives aux risques une quotité de 50% pour : « 1- les crédits à l'habitat consentis à la clientèle pour l'acquisition, l'aménagement ou la construction de logements garanties par une hypothèque de premier rang et ... une hypothèque de second rang... ou éventuellement une hypothèque de rang inférieur.

L'article n°2 de ce règlement stipule « que chaque banque et établissement financier est tenu de respecter :

a- un rapport maximum, entre d'une part, l'ensemble des risques qu'il encourt du fait de ses opérations avec un même bénéficiaire et le montant de ses fonds propres nets.

b-un rapport maximum, entre d'une part, l'ensemble des risques qu'il encourt du fait de ses opérations avec des bénéficiaires ayant reçu pour chacun des concours supérieurs à une certaine proportion des fonds propres nets, et d'autre part, le montant des dits fonds propres nets.

c-un rapport minimum entre le montant de ses fonds propres nets et celui de l'ensemble des risques qu'il encourt du fait de ses opérations »<sup>(422)</sup>.

Pour la Tunisie, c'est le circulaire aux banques n° 2001-12 du 04-05-2001 qui vient modifier la circulaire n° 2001-04 du 16-02-2001 et la circulaire n° 91-24 du 17 Décembre 1991.

Cette circulaire précise les éléments suivants :

- Le ratio de couverture des risques ( ratio de solvabilité ) qui correspond aux fonds propres rapportés au total des actifs pondérés en fonction des risques encourus, doit être supérieur ou égal à 8%.
- Les ratios de concentration et de division des risques. Ces deux ratios sont reproduits dans le tableau suivant.

---

422 Règlement n° 91-09 du 14-08-91 de la Banque Centrale d'Algérie.

**Tableau V-2.*****Ratios de concentration et de division des risques***

- Ratios de concentration des risques Risques encourus sur un même bénéficiaire/Fonds propres nets.	< ou = 25%
- Ratio de division des risques • Total des risques encourus sur les bénéficiaires dont les risques encourus pour chacun d'entre eux sont supérieurs ou égaux à 25% des Fonds Propres Nets (FPN). • Total des risques encourus sur les bénéficiaires dont les risques pour chacun d'entre eux sont supérieurs ou égaux à 15% des Fonds Propres Nets (FPN)	< ou = 5 fois les FPN  < ou = 2 fois les FPN
Limite des concours accordés aux actionnaires, dirigeants ou administrateurs.	< ou = 3 fois les FPN

Source : Banque Centrale de Tunisie.

- Le ratio de liquidité : les banques doivent respecter en permanence un ratio de liquidité minimum de 100% calculé par le rapport entre l'actif réalisable et le passif exigible.

D'autre part, l'article 2 de la circulaire aux banques n° 2001-12 du 04 mai 2001 souligne que les banques sont tenues d'exiger, pour le suivi de leurs concours financiers aux entreprises dont les risques encourus dépassent 10% de leurs fonds propres, un rapport d'audit externe.

De même, ces banques sont tenues, avant tout engagement, d'exiger de leurs clientèles :

- Dont les engagements auprès du système financier dépassent 5 millions de dirhams, les états financiers de l'exercice précédant l'année de l'octroi de crédit ainsi que les états financiers des exercices qui suivent l'année de l'octroi de crédit, certifiés par un commissaire aux comptes non cotés en Bourse et dont les engagements auprès du système financier dépassent 25 millions de dirhams de fournir une notation récente attribuée par une agence de notation.

**A-5-2 - Les limites des règlements prudentiels**

Face aux contre performances de plusieurs banques maghrébines (CIH au Maroc, Khalifa Bank en Algérie ...), on est en droit de poser une question simple : la gouvernance bancaire repose-t-elle uniquement sur la mise en place

de règles prudentielles, ou nécessite-t-elle d'autres mesures plus draconiennes ou plus « qualitatives » ?

En fait « d'une part rien ne semble devoir pousser naturellement les banques à adapter une gestion de bilan qui pourrait être jugée comme plus « sécurisante » par les Autorités, et d'autre part, l'obligation d'une capitalisation minimum a plus de chances, a priori, d'augmenter la prise de risque par les établissements que de réduire la volatilité attendue des résultats bancaires<sup>(423)</sup> .

L'exposition des fondements micro-économiques de la gestion des risques bancaires peut montrer l'impuissance des mesures « quantitatives » face à des comportements bancaires propres à leurs intérêts. Cette question sera soulignée selon deux prismes :

- Les risques bancaires vues du côté des Autorités ;
- Les risques bancaires vues du côté des banques.

#### **- Les risques bancaires vues du côté des Autorités**

Selon un certain nombre d'auteurs<sup>(424)</sup> (Akerlof 1974, Leland et Pyle 1977, Diamond et Dybrig 1983), qui remettent en cause les hypothèses walrassiennes, l'apparition des intermédiaires financiers s'explique par l'existence d'imperfections sur les marchés financiers (coûts de transactions, informations privatives).

Une première activité des banques est alors de financer des actifs illiquides par des ressources liquides, ce qui entraîne la méfiance des déposants, qui peuvent être amenés à lui rationner sa ressource, plutôt que d'exiger un taux d'intérêt plus élevé. Dans cette situation, la banque sera dans l'incapacité d'anticiper les retraits massifs, si la part des dépôts dans le passif excède la part

<sup>423</sup> Cf N. Vernaud Pyle « gestion des risques bancaires et réglementations prudentielle » in revue d'économie financière » n° 21 printemps 1994.

<sup>424</sup> G. Akerlof « the market for lemons : quality certainly and the market . « American Journal of Economics » Août 1970.  
D. Diamond et P. Dybrig « deposit insurance, liquidity and bank runs » Journal of Political Economy, June 1983.

des titres de marché dans l'actif. En plus comme la banque opère dans un environnement concurrentiel, les déposants (ou créanciers) peuvent arbitrer le rendement anticipé de leurs dépôts entre plusieurs banques, ce qui fera que la banque supporte en permanence un risque d'illiquidité dû à l'éventualité d'une densité de retraits difficiles à estimer. D'autre part, la perte de confiance des créanciers bancaires peut concerner l'ensemble du système, et dans ce cas, ce sont toutes les banques qui sont susceptibles d'être rationnées.

Face à cette situation, on pourrait proposer un système d'assurance contre ces risques. Or, cela peut entraîner des comportements « pervers » de la part des banques consistant à prendre plus de risques qu'ils n'en auraient accepté sans assurance. Il y a donc un « aléa moral » qui exige à lui seul une surveillance draconienne des activités bancaires.

Pour parer à tous ces risques, les Autorités ont réglementé la profession bancaire en imposant un coefficient de capitalisation (pour limiter le risque de faillite), et un ratio de division des risques.

Or, cette réglementation qui s'applique à un ensemble hétérogène de banques, doit se baser sur des paramètres fixes et constants dans le temps. Ce n'est pas le cas parce que le risque d'un portefeuille varie avec les différentes covariances entre les actifs qui le composent. Ainsi, on peut dire que « l'application de normes réglementaires et marginalement invariables revient à faire payer aux banques un forfait (droit d'entrée), pour ensuite, prendre les risques qu'elles désirent. Ils s'agit alors d'une barrière à l'entrée que d'une véritable réglementation qui lierait les risques bancaires à la structure financière de la firme »<sup>(425)</sup>.

### **-Les risques bancaires vues du côté des banques**

D'une manière générale, et selon une approche statique (mono période), les différences de maturité entre les éléments d'actif et de passif peuvent conduire la banque à une situation d'illiquidité. Elle doit alors théoriquement constituer

---

425 Cf N. Vernaud, op. cit. P. : 52

des réserves liquides. Mais la banque peut ne pas avoir les mêmes préoccupations que les Autorités, et l'existence des réserves liquides peut être remise en question dans plusieurs cas<sup>(426)</sup>.

- l'existence de marchés à terme liquides est arbitrée (aucun coût de transaction). Le coût anticipé d'illiquidité peut être couvert par la revente avec plus value de titres liquides. Dans ce cas, elle n'aura pas à constituer de réserves.

- l'existence d'un marché interbancaire suffisamment liquide et concurrentiel. Dans ce cas, la banque peut décider de ne détenir ni réserves ni titres liquides, puisque, pour faire face aux retraits de ses déposants, elle peut emprunter sur les marchés.

- l'établissement peut préférer ne se financer que par dépôt (emprunts bancaires) à terme et ainsi éviter le risque d'illiquidité né d'une densité des retraits.

D'un point de vue dynamique, rien ne laisse croire que la banque va procéder à un adossement parfait des emplois et des ressources. Souvent, les dirigeants seraient tentés par une certaine transformation (détransformation) de leurs ressources pour maximiser leur Valeur Nette. Les options adossement-transformation vont dépendre à la fois de l'état des anticipations sur le taux terme terme formulé par la banque (si celui-ci est inférieur au taux anticipé par les marchés, le degré de transformation doit être maximal : la banque va investir dans les actifs de long terme financés par des dépôts de court terme), mais aussi de la variabilité des taux d'intérêt. On assiste donc à un décrochage entre raisonnement micro-économique de la banque et souhaits des Autorités.

Jusque là, on n'a pas tenu compte de la part relative des fonds propres dans le passif bancaire et de la réglementation y afférente (ratio Cooke). En effet, l'existence des fonds propres dans le passif s'explique par la nécessité de courir

---

426 N. Vernaud Ibid p. : 54



un risque de faillite de la banque, risque pouvant parvenir de la défaillance possible des emprunteurs.

Deux situations importantes vont en découler :

1. Si la banque veut réduire le risque de faillite, elle devra lever plus de capital. Or, du fait du risque de défaut, les actionnaires et les déposants vont exiger un rendement supérieur au taux sans risque. Il y aura indétermination de la composition du passif puisqu'une augmentation du capital va baisser le point mort de la banque et permettra ainsi de diminuer le taux servi au déposant. Malgré un risque de faillite, la banque est indifférente entre la détention du capital et la levée des dépôts<sup>(427)</sup>.

2. Puisque le ratio Cooke oblige la banque à constituer davantage de fonds propres, elle sera amenée prendre davantage de risques sur les crédits, puisque les plus risqués ont les rémunérations les plus fortes<sup>(428)</sup>. En fait, la banque cherchera à compenser la perte de rentabilité que cela représente (sur l'effet de levier notamment).

---

427 N. Vernaud Ibid P. :

428C f V. Levy-Garboua « le ratio Cooke et les fonds propres des banques » in revue d'économie financière n° 27. Hiver 1993 P. : 64.

### Conclusion

Si les pays du Maghreb ont des systèmes différenciés de financement du logement, il n'en demeure pas moins qu'un ensemble de principes généraux doivent être observés.

Parmi ces principes, l'existence d'un système d'intermédiation financière performant est une condition nécessaire à toute bonne politique de financement du logement, d'autant plus que ce dernier est un investissement coûteux qui ne peut être financé que sur le long terme.

Généralement, chaque pays a son propre système de financement du logement. En synthétisant, on a pu retenir quatre arrangements structurels et institutionnels des dispositifs de financement du logement qui sont :

- les institutions de dépôt ou de financement ou détail
- les plans d'épargne – logement
- les banques hypothécaires
- le financement sur le marché secondaire : refinancement ou titrisation.

Souvent, on rencontre un mixage de ces arrangements structurels variant d'un pays à l'autre. Nous avons montré aussi que les instruments de financement du logement peuvent être regroupés en deux familles :

- les prêts à versements égaux
- les autres prêts.

Vu la nature du bien logement, les risques de financement sont nombreux, c'est pour cela que les pouvoirs publics ont mis en place des règlements prudeniels, qu'on retrouve aujourd'hui dans tous les pays du Maghreb.

## ***B- Le contexte de mise en place de ces politiques de logement***

Pour bien comprendre les modèles de fonctionnement des systèmes de financement dans les pays du Maghreb, il faut interroger le contexte dans lequel ils ont été mis en place. Ce contexte obéit à des présupposés théoriques qu'il va falloir élucider, ne serait ce que de manière lapidaire. Il faut noter qu'au niveau de la pratique, les présupposés ont été galvaudés<sup>(429)</sup> par les artisans du consensus de Washington, à savoir la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International, au point qu'il est difficile de parler d'évolution des « pratiques du post-ajustement »<sup>(430)</sup>.

Une forte opposition divise depuis longtemps les théoriciens quant à l'importance du système financier dans la croissance économique. D'un côté, il y a la lignée de Bagehot (1873), Schumpeter (1911)<sup>(431)</sup> qui voient le rôle actif du système financier dans l'industrialisation de l'Angleterre. D'un autre côté, il y a ceux qui nient l'importance de la relation entre la finance et la croissance, tels que Lucas (1988)<sup>(432)</sup>.

On peut entrevoir facilement les implications de ces théories sur le financement du logement. On peut déduire que les premiers insisteront sur la nécessité du développement du système financier pour développer la production et l'accès au logement, alors que les seconds n'y verraient pas une condition nécessaire. La Banque Mondiale va d'ailleurs faire l'écho et propager les idées du premier courant puisqu'elle publiera en 1989 son rapport sur le « développement dans le monde » où elle mettra en exergue de façon claire la

429 Cf Hibou, B « Banque mondiale : les méfaits du catéchisme économique » revue « Esprit » août septembre 1998.

430 Nous avons paraphrasé ici Hakim Ben Hammouda qui a intitulé son ouvrage « les théories du post-ajustement » série états de la littérature « n°1, 1998, publication CODESRIA Dakar.

431 Cf. A / Bagehot, W, 1873, Lombard street ' Homewood – il – Richard D. Irwin, 1962 Edition  
B / Schumpeter, J. A. 1911 "The Theory of economic development, Cambridge, MASS.

432 Cf. Lucas R.E. 1988 "On the mechanics of economic development" Journal of monetary economics vol. 22, n°1 p. 3 – 42.

relation entre finance et croissance et recommandera aux pvd le développement de leur secteur financier pour renforcer la croissance économique.

Ainsi deux moments nous retiendront dans ce paragraphe :

D'abord, on étudiera d'un point de vue théorique la nature de la relation entre système financier et croissance. Nous rappellerons ensuite les principales recommandations de l'école de la répression financière. Enfin nous ferons un état des lieux de l'essentiel de la conception de la banque mondiale en matière de politique urbaine et de politique de financement du logement.

### **B-1- Relations entre développement financier et croissance économique**

L'interaction entre développement financier et développement économique remonte aux années cinquante et soixante, notamment chez des auteurs comme Goldsmith (1955), Gurley et Shaw (1960)<sup>(433)</sup>. Plus tard, la structure financière deviendra même un élément clé de la stratégie de développement économique, notamment avec Gurley et Shaw (1967), Mc Kinnon (1991), Fry (1989), Thornton (1991- 1994) et King et Levine (1993)<sup>(434)</sup>.

---

433 C f a- Goldsmith R.W.1955 "Financial structure and economic Growth in advanced countries" , in national bureau committee for economic research, capital formation and economic growth, Princeton, University press.

b- Gurley J. G. et Shaw E.S. 1960 " la monnaie dans une théorie des actifs financiers « traduit par le centre de traductions économiques de Perpignan Cujas 1973.

434 a- Gurley J.G. et Shaw. E , 1967 " Financial Structure and Economic development" Economic development and cultural change, vol. 4 n° 3 p. 257 – 268.

b- Mc. Kinnon R.I. (1991) " The order of economic liberalization : financial control in the transition to a market economy, John Hopkins University Press, Baltimore.

c-Fry M.J(1989 " Financial development: theories and recent evidence" Oxford review of economic policy

d-Thornton J.(1994) "Financial deepening and economic growth: evidence from Asian economics" Saving and development, 01, XVIII.

e- King R.G and Levine R, (1993 ) "Financial intermediation and economic development" in capital Market and financial intermediation. C. Mayer , X. Vives ( éd.) , CEPR, Cambridge University press, London , p. 156 6189.

On peut ajouter à cette liste des auteurs traitant de la théorie de la croissance endogène, tels que Bencivenga et Smith (1991), Greenwood et Jovanovic (1990) Pagano (1993)<sup>(435)</sup>, et d'autres....

Tous ces auteurs adhèrent à l'idée selon laquelle les systèmes financiers développés agissent de manière positive sur la croissance parce qu'ils permettent d'assurer le fonctionnement d'un système de paiements efficace et évolutif, et aussi mobilisent l'épargne et améliorent son affectation à l'investissement. En ce qui concerne la question du financement du logement, ce canevas théorique sera souvent retenu par les pvd, et en particulier les pays du Maghreb, souvent à l'instigation des institutions internationales ( Banque Mondiale, US / AID...).

Par ailleurs, le développement des marchés financiers ou d'intermédiaires bancaires est en mesure d'assurer une meilleure mobilisation de l'épargne disponible, et soutenir ainsi la croissance économique. Il facilite le regroupement des ressources financières de l'économie.

Les intermédiaires financiers ont alors la possibilité de diversifier les risques associés aux projets d'investissement individuels et aussi de proposer aux épargnants des placements à rendements plus élevés. Ceux-ci favorisent la détention de l'épargne sous forme financière, plutôt que sous forme d'actifs

---

435 C f a- Bencivenga V.R. and Smith B.D ( 1991) " Financial intermediation and endogenous growth" review of Economic studies, vol. : 58, n° 02 pp 195-209.

b- Green wood J. and Jovanovic B. (1990 ). " Financial Development, Growth and the Distribution of income " Journal of Political Economy, n° 98 , P; 1097-1107.

c- Pagano M; ( 1993 ) " Financial markets and growth, and overview " European economic review, n° 37 pp. 613-622.

réels peu rentables. Cette réorientation de l'épargne peut à son tour renforcer davantage le développement du système financier.

On peut proposer quelques modèles basés sur la théorie de la croissance endogène permettant de formuler les interactions entre facteurs financiers et croissance en réintroduisant le rôle de premier plan de l'intermédiation financière dans l'amélioration de l'allocation des ressources.

### **B-1-1- Les interactions entre institutions financières et croissance dans les modèles de croissance endogène.**

Le modèle de Pagano (1993) est un modèle parmi d'autres, de croissance endogène, qui fournit les interactions entre facteurs financiers et croissance. Pagano par du modèle développé par Rebelo (1991)<sup>(436)</sup>, dans lequel la production agrégée est une fonction de stock du capital.

$$[1] \quad y_t = A K_t$$

Ensuite, il introduit une équation relative à l'investissement brut  $I_t$  :

$$[2] \quad I_t = K_{t+1} - (1 - \delta) K_t$$

Où le coefficient  $\delta$  représente le taux de dépréciation du capital sur une période.

Il suppose qu'une fraction  $1 - \theta$  de l'épargne totale est perdue dans le processus d'intermédiation financière (il s'agit du coût d'intermédiation et des règles prudentielles telles que les réserves obligatoires).

$$[3] \quad I_t = \theta S_t$$

Ce taux de croissance de l'année  $t+1$  s'écrit en tenant compte de [1] :

$$[4a] \quad g_{t+1} = \frac{Y_{t+1} - Y_t}{Y_t} - \frac{Y_{t+1} - n - 1}{Y_t} - \frac{K_{t+1} - 1}{K_t} - 1$$

436 Rebelo . S. 1991 « Long-run Policy analysis and long-run growth » Journal of political Economy, n° 94, pp 1002-1034.

Les équations [2] et [3] permettent de déduire le taux de croissance stationnaire  $g$  :

$$[4b] \quad g = I + \frac{(1 - \&) K^{-1}}{K} - \frac{\emptyset \& + (1 - S) Y I A - 1}{Y I A}$$

$$= A \emptyset \frac{S}{Y} + (1 - \&) - 1 = A \emptyset S - \& ,$$

Où  $S = \frac{S}{Y}$  est le taux d'épargne brut.

A travers l'équation [4b], on peut faire ressortir les trois canaux par lesquels le système financier peut affecter la croissance :

- d'abord en augmentant la proportion de l'épargne nationale  $\emptyset$  allouée à des investissements. Selon Pagano, l'augmentation de  $\emptyset$  peut être le résultat de la baisse de l'inefficacité de la sphère financière. Lors de la libéralisation du secteur bancaire, l'on peut penser à une baisse des réserves obligatoires ou des taxes associées aux transactions.

- ensuite, en augmentant la productivité marginale  $A$ , grâce à la collecte de l'information et à l'incitation des investisseurs à replacer leur argent dans des projets plus risqués ou grâce à un partage de risque plus significatif de la part des intermédiaires.

- enfin, le secteur financier influence la croissance par l'intermédiaire du taux d'épargnes de l'économie.

Dans le cadre de la théorie de la croissance endogène, d'autres modèles ont réintroduit le rôle de l'intermédiation financière dans l'amélioration de l'allocation des ressources. Gurley et Shaw (1960) ont montré que la présence d'un système bancaire développé permet d'abord de financer un montant d'investissement plus élevé en mobilisant davantage d'épargne. L'intermédiaire financier transforme les actifs primaires émis par les entreprises en actifs financiers indirects désirés par les investisseurs finaux, dans un contexte où les

besoins des agents emprunteurs et des agents prêteurs ne sont pas les mêmes, les premiers émettant des titres risqués au rendement incertain, alors que les seconds souhaitent des dépôts à la liquidité et au rendement certain.

Romer (1986)<sup>437</sup>, Boyd et Prescott (1986)<sup>438</sup> ont aussi montré qu'un secteur intermédiaire actif entraîne un taux de croissance plus élevé, car un système d'intermédiation, en assurant la liquidité, permet aux épargnants, par nature hostiles au risque, de détenir des dépôts bancaires plutôt que des actifs liquides mais improductifs, et fournit, ainsi, des fonds pour l'investissement productif à long terme.

Une intermédiation financière active génère un accroissement de la productivité marginale de l'investissement car la firme bancaire est sensée d'une part mieux gérer les risques et d'autre part, posséder un avantage comparatif en matière de collecte de l'information (Bernauke et Gertler 1986)<sup>439</sup>, (Greenwood et Jovanovik 1990).

Grâce à son activité informationnelle, la banque peut améliorer l'allocation des ressources collectées et améliorer la croissance.

Face à l'existence d'une asymétrie de l'information ex ante, la firme bancaire joue un rôle fondamental de sélection des emprunteurs potentiels. En centralisant les décisions de prêt emprunt, le coût de production de l'information décroît avec le volume des contrats (Boyd et Prescott 1986). L'existence même des banques se justifie à cause des imperfections du marché (Chap. VI) dues à l'asymétrie de l'information et à l'obligation de maîtriser les coûts de transaction.

La théorie des jeux développée par Greenwood et Jovanic (1990) a permis de mieux comprendre les notions de coûts de recherche d'informations et de

---

437Romer P.M (1986) : « Increasing returns and long-run Growth » , Journal of political Economy, n° 94 pp. 1002-1034.

438 Boyd J.H and Prescott E-C (1986) "Financial Intermediary – Coalition "Journal of Economic Theory, n° 38 pp. 211 – 232.

439 Bernauke B.S. and Gertler M (1986) "Agency costs, Collateral and Business Fluctuations "NBER Working paper, n° 2015, September.



rendement d'échelle de l'activité bancaire. Ces auteurs insistent sur la relation entre le rôle informationnel des banques et la croissance de la productivité. Ils supposent l'existence de deux techniques de production, une sans risque mais à faible rendement, l'autre plus risquée, mais plus rentable, qui dépend du progrès technique. Chaque agent ne connaît que le rendement global de la technique de production de son propre projet, alors que celui-ci se décompose en un choc technologique commun, à toutes les techniques de production et un choc spécifique propre à chaque agent. Il y a donc asymétrie d'information en ce qui concerne les chocs possibles, qui pousse les individus à former une coalition sous forme d'un intermédiaire bancaire.

La centralisation de l'information induite permet de discriminer les chocs et de choisir la technologie la plus opportune par rapport aux chocs identifiés.

L'épargne se verrait ainsi allouée de manière plus efficace en présence d'un intermédiaire financier.

### **B-1-2- Quelques analyses empiriques**

Plusieurs études empiriques montrent l'existence d'une corrélation très forte entre secteurs financiers développés et taux d'épargne et d'investissement élevés.

Goldsmith (1969)<sup>(440)</sup> a été un des premiers à avoir proposé des indicateurs du fonctionnement du système financier en relation avec la croissance économique. Il a travaillé sur un échantillon de 35 pays entre 1860 et 1963, en utilisant la valeur des actifs des intermédiaires financiers par rapport au PIB. Il aboutit au constat d'une corrélation entre développement financier et croissance économique.

Cependant, cette étude souffre d'un certain nombre de limites :

- les facteurs qui influencent la croissance économique ne sont pas exhaustifs.

---

440 Goldsmith R.W(1969) « Financial structure and development » new haven : Yale University Press.

- aucune relation n'est établie entre développement financier et augmentation de la productivité et accumulation du capital.

- la taille des intermédiaires financiers retenue peut ne pas être le bon critère de mesure du fonctionnement du système financier.

- la direction de la causalité ne se décline pas à partir de la forte corrélation entre la taille du système financier et la croissance économique.

King et Levine (1993 a, 1993 b, 1993 c)<sup>(441)</sup>, conscients des limites précédentes, ont proposé une étude plus exhaustive puisqu'ils ont travaillé sur 80 pays sur une période allant de 1960 à 1989.

Afin d'analyser l'impact des facteurs financiers ayant une incidence sur la croissance à long terme, ils ont construit de nouveaux indicateurs pour mesurer le niveau de développement financier et qui sont :

- le ratio de liquidité, qui mesure la dimension des intermédiaires financiers à travers le volume des engagements liquides (monnaie, dépôts à vue et à terme des intermédiaires financiers bancaires et non bancaires) divisé par le PIB.

- le ratio du crédit bancaire accordé par les banques commerciales sur l'ensemble du crédit bancaire domestique, y compris celui de la Banque Centrale.

- La part du crédit bancaire alloué aux entreprises privées par rapport à l'ensemble du crédit domestique (à l'exclusion des crédits aux banques).

- la part du crédit accordé aux entreprises privées par rapport au PIB.

On peut par ailleurs, inverser l'ordre de la relation en soulignant que la croissance économique rend le développement des systèmes d'intermédiation pérennes et profitables. Ces derniers ne peuvent être bénéfiques que si un seuil de revenu par habitant est franchi. Il faut noter aussi que les systèmes politiques, les traditions locales ( Laporta et al... 1996 ), ou le cadre

441 a – King R.G and Levine R., 1993 a “ Financial Intermediation...” op . cit pp. 156 -189

b – King R.G. and Levine R. , 1993 b “ Finance and growth : Schumpeter might be right “ the Quarterly Journal of Economics, vol. 108, Issue 3, pp. 717 – 737

c – King R. G , and Levine R, 1993 c “ Finance, entrepreneurship and growth, theory and evidence” Journal of monetary Economics, vol. 32, n° 3 December.

institutionnel ( Egermant et Sokoloff 1996 ) voire technologique, peuvent avoir une incidence décisive sur le développement financier et économique.

On peut à titre d'exemple situer les performances de quelques pays maghrébins par rapport aux autres pays méditerranéens

**Tableau n°V- 3 :**

*Niveau d'épargne, d'investissement et de revenu (moyenne sur la période 1990-1995, % du PNB)*

	Taux d'investissement	Taux d'épargne	PNB en dollars U.S Par habitant 1995
Egypte	18,5	17,8	790
Maroc	22,6	19,8	1110
Jordanie	27,8	11,8	1510
Tunisie	28,4	20,9	1860
Turquie	23,9	24,8	2780
Israël	21,6	19,5	15056

Source : - Banque Mondiale, rapport annuel 1996  
-FMI, statistiques financières internationales, 1997  
-Banque Mondiale, « Trends in Developing Economics »  
1996.

Le Maroc et la Tunisie qui enregistrent un taux d'épargne pratiquement identique ont des taux d'investissement relativement élevés (surtout pour la Tunisie : 28,4%), malgré des disparités relativement importantes en terme de PNB par habitant.

**Tableau n°V- 4 :**

*Actifs bancaires sur PIB (1995)*

Egypte	Maroc	Jordanie	Tunisie	Turquie	Israël	moyenne
1	0,53	1,5	0,61	0,42	1,2	0,81

Source : Calculs à partir et des statistiques de « The Banker, septembre et octobre 1996 et 1997) et des « statistiques financières internationales » FMI.

Le tableau précédant mesure le degré de développement de la sphère bancaire par rapport au PIB. Celle-ci qui est de l'ordre de 1,7 pour les pays développés n'est que de 0,53 pour le Maroc et de 0,61 pour la Tunisie.

**Tableau n° V-5**

***Niveaux de développement financier  
(Moyenne sur la période 1990-1995, %)***

	<u>M2</u> PIB	<u>Crédit banc com.</u> Crédit domestique	<u>Crédit privé</u> Total crédit	<u>Crédit privé</u> PIB
Egypte	84,4	62	33,5	23,4
Maroc	60,4	80,8	51,1	23,3
Jordanie	117	76,8	68,8	64,7
Tunisie	45,1	98,5	91,1	53,1
Turquie	27,8	84,5	89,4	17,8
Israël	70,5	94	67,1	62
<b>Total</b>	<b>48,2</b>	<b>71,1</b>	<b>62,3</b>	<b>33,5</b>

Sources: Calculs à partir de :

- FMI statistiques financières internationales-
- FMI, perspectives de l'économie mondiale, octobre 1986
- OCDE, indicateurs économiques à court terme, économie en transition.

Les quatre indicateurs de King et Levine ont été utilisés dans le tableau précédent. Nous pouvons en tirer plusieurs indications :

- Le Maroc et la Tunisie détiennent respectivement 60,4% et 45,1% de leurs revenus sous forme d'actifs liquides, pour une moyenne de 48,2% pour les six pays de l'échantillon et 67% pour les pays riches.

- La deuxième colonne montre que la quasi-totalité (98,5%) des crédits bancaires proviennent des banques commerciales pour la Tunisie contre 80,8% pour le Maroc.

- La troisième colonne montre que 91,2% des crédits s'orientent vers le secteur privé, contre 51,1% pour le Maroc.

- La dernière colonne montre que les crédits privés par rapport au PIB représentent 53,1% pour la Tunisie contre 23,3% pour le Maroc, alors que la moyenne de l'échantillon est de 33,5%, (53% pour les pays riches).

En 2002, le FMI a consacré une étude<sup>(442)</sup> aux secteurs financiers de la région du Moyen Orient et de l'Afrique du Nord (MOAN). Les données portant sur 2000 et 2001, ont été agrégées en 6 thèmes :

- 1-développement du secteur financier et de la politique financière
- 2-taille, structure et efficience du secteur bancaire (y compris rôle de l'Etat).
- 3-qualité de la réglementation et du contrôle bancaire
- 4-développement du secteur financier non bancaire
- 5-ouverture du secteur financier
- 6-cadre institutionnel.

Cette thématique permet à l'institution de faire un certain nombre de recommandations à ces pays. Elle constate par exemple que dans la moitié des pays de la région, « le secteur bancaire ... est peu développé et est dominé par le secteur public »<sup>(443)</sup>. D'autre part, « le secteur financier non bancaire, marché boursier, marché des obligations de sociétés, compagnies d'assurances, fonds de pension et organismes de placement collectif en valeurs mobilières n'est pas très développé »<sup>(444)</sup> dans la majorité des pays de la région. Ainsi, il a été constaté que « la plupart des pays du Moyen-orient et d'Afrique du Nord ont créé des institutions pour le financement du logement, principalement des banques spécialisées. Cependant, les subventions implicites accordées lors des ventes de terrains publics à des promoteurs publics et les prêts concessionnels parfois accordés à des ménages à faible revenu ou intermédiaire par des banques publiques spécialisées dans le logement et le développement pèsent lourdement sur le budget »<sup>(445)</sup>. L'ensemble de ces thèmes ont permis dans une deuxième étape à l'institution de proposer un indice synthétique de développement financier qui tient compte à la fois de variables quantitatives (M2 / PIB, crédit

442 Consulter S.Creane, R. Goyal, A. M. Mobarak, R. Sab " Banco sur le développement" revue " Finances et développement " FMI Mars 2003. P. 26.

443 Ibid P. 26.

444 Ibid P. 27.

445 Ibid P. 27.

au secteur privé / crédit total...) et aussi de variables qualitatives (degré d'ouverture du marché financier, réglementation et contrôle, capacités institutionnelles...). Cet indice synthétique<sup>(446)</sup> permet de classer les pays de la région en 3 catégories :

- pays à niveau de développement financier élevé : (Arabie Saoudite Emirats....).

- pays à niveau de développement financier moyen :

- (Algérie, Egypte, Maroc, Mauritanie, Tunisie....).

- pays à niveau de développement financier faible :

- (Iran, Libye, Soudan, Yémen...).

## **B-2- La répression financière :**

### **B-2-1- L'approche en terme de répression financière :**

Bon nombre d'études théoriques et empiriques insistent sur le rôle primordial du secteur financier sur la croissance. Pour être efficace, le système financier ne doit pas être réprimé mais libéralisé, obéissant en particulier à des mécanismes de marché. Une sorte de « raccourci » théorique va être opéré entre libéralisation financière, et croissance économique, grâce notamment à la théorie de la répression financière. Selon un certain nombre d'analyses faisant référence aux travaux de Mc Kinnon (1973) et de Shaw (1973), les interventions visant à maintenir les taux d'intérêt bas et à réprimer l'activité bancaire (par la réduction du taux d'épargne ayant pour conséquence de réduire le taux d'investissement efficient) ne permettent pas d'atteindre le taux de croissance optimal<sup>(447)</sup>.

---

446 Cet indice a été tiré du travail de E.A. Gelbard et S.P. Leite « Measuring financial development, in sub-saharian Africa » IMF Working paper 99/ 105, 1999 , FMI, consacré à l'Afrique sub-Saharienne.

447 On peut observer que la répression financière peut être bénéfique au secteur du financement du logement, puisque ceci se traduira par un drainage des fonds à bon marché vers des institutions de financement du logement qui prêteront ces fonds à des constructeurs ou acquéreurs. Mais une perturbation des mécanismes de marché et donc une allocation importante des ressources.

Pour King et Levine (1993c), « la répression financière réduit les services par le système financier aux épargnants entrepreneurs et producteurs : elle étouffe de ce fait l'activité novatrice et ralentit la croissance économique ».

Cette analyse normative induit que la libéralisation du système financier<sup>(448)</sup> doit tout d'abord favoriser le niveau d'épargne en augmentant le rendement anticipé à travers des taux d'intérêt réels plus élevés<sup>(449)</sup>. D'un autre côté, Mac Kinnon montre que dans une économie financièrement réprimée, la tendance est manifeste de financer les investissements qui rapportent un rendement à peine supérieur au plafond du taux de crédit.

Shaw (1973) montre que les plafonds de taux aggravent l'aversion pour le risque et la préférence pour la liquidité des intermédiaires financiers.

Les banquiers accordent souvent des prêts non risqués à des personnes ayant une réputation affirmée ou une position politique donnée... Approfondissons la démarche adoptée par Mc Kinnon. Pour l'auteur, l'économie retenue est désarticulée, fragmentée, le système financier est embryonnaire voire inexistant, les agents économiques ne se reconnaissent pas à travers le marché financier. Il y a donc un autofinancement dominant dans les pvd<sup>(450)</sup>. Les agents vont accumuler les encaisses monétaires en vue de l'investissement. Avant la transition, les actifs réels ou les actifs financiers (essentiellement monétaires ici) ne sont donc pas substituables mais complémentaires<sup>(451)</sup>. Avec un taux d'intérêt réel positif, le risque de détention

---

448 Selon un certain nombre d'auteurs, et vues les erreurs souvent enregistrées, la libéralisation financière suppose un certain nombre de conditions (détermination de la date de démarrage de la libéralisation des taux d'intérêt et son rythme, réforme du fonctionnement des entreprises publiques, intervention d'une culture du crédit....)

Consulter à ce titre H. Mehran et B. Laurens « taux d'intérêt : une approche de la libéralisation ». Revue « Finances et développement » FMI juin 1997.

449 Il faut observer que durant ces dernières années, les économistes du FMI nuancent leurs recommandations standards aux pvd. Ils reconnaissent que l'épargne peut ne pas réagir aux variations des taux d'intérêt réels dans certains pays ou pour certaines catégories sociales. Consulter J.D. Ostry.

<sup>450</sup> Cette observation est pertinente en ce qui concerne le financement du logement dans les pays du Maghreb, puisque à peine 15 à 18% des logements construits sont financés par le système bancaire.

451 C'est une hypothèse fondamentale reprise à la fois par E. Assidon « L'approfondissement financier, épargne et crédit bancaire in revue « tiers monde » n° 145, Janv.- Mars 1996 P. 153 ou bien D. Saïdane « Libéralisation financière, séquentialisation, et marché des capitaux, le cas de la Tunisie » in Annales d'économie et de gestion » n° 05, octobre 1995 P. 75.

de la monnaie sera plus faible, le temps d'accumulation des encaisses pourra être prolongé, et donc le volume de l'investissement autofinancé s'accroîtra (par hypothèse d'indivision, la dépense d'investissement est réalisée d'un seul coup). C'est l'effet d'adduction entre la monnaie et l'investissement.

Dans une seconde étape, Mc Kinnon fait l'hypothèse d'un changement de comportement des agents. La demande d'encaisses va dépendre désormais d'une part croissante de son rendement : les agents décident alors de détenir soit des actifs financiers, soit des actifs réels ( effet de substitution), et se partagent , en conséquence, en deux groupes (épargnants et investisseurs ). L'autofinancement se réduit de façon très marquée (il n'est plus la modalité dominante de financement) et les fonctions d'épargne et d'investissement se dissocient.

Au cours de la première étape (effet d'adduction), Mc Kinnon considère qu'il s'opère un processus de monétarisation ( $M2 / PIB$ ). Les agents substituent la monnaie à des actifs réels, et les banques comptent une part croissante des encaisses monétaires grâce à une hausse des taux d'intérêts sur les dépôts. Il y a donc un processus d'approfondissement financier. Durant cette étape, ce sont les Autorités qui fixent le taux nominal d'intérêt et la quantité offerte de monnaie (inflation). Au fur et à mesure, le marché financier s'étend, grâce aussi à la déréglementation qui permettra la formation d'un taux d'intérêt d'équilibre, qui égalisera l'offre et la demande de fonds prêtables. Nous assistons donc à la formation d'un processus général qui comporte deux volets :

- d'une part la croissance de l'épargne intermédiée
- d'autre part, celle de l'investissement, résultat de la précédente, grâce à l'accroissement des fonds prêtables par les intermédiaires financiers<sup>(452)</sup>

L'analyse de Shaw ne se situe pas dans un contexte différent, bien que la principale différence avec l'analyse de Mc Kinnon concerne le degré de

---

<sup>452</sup> Il faut observer ici que cette analyse de la répression financière prend le contre-pied de l'analyse keynésienne.



développement financier de l'économie examinée. Shaw part d'une économie organisée dans laquelle les entreprises et les épargnants sont distincts. Il suppose alors l'existence d'un intermédiaire bancaire assurant l'harmonisation entre les plans d'offre et de demande de fonds prêtables.

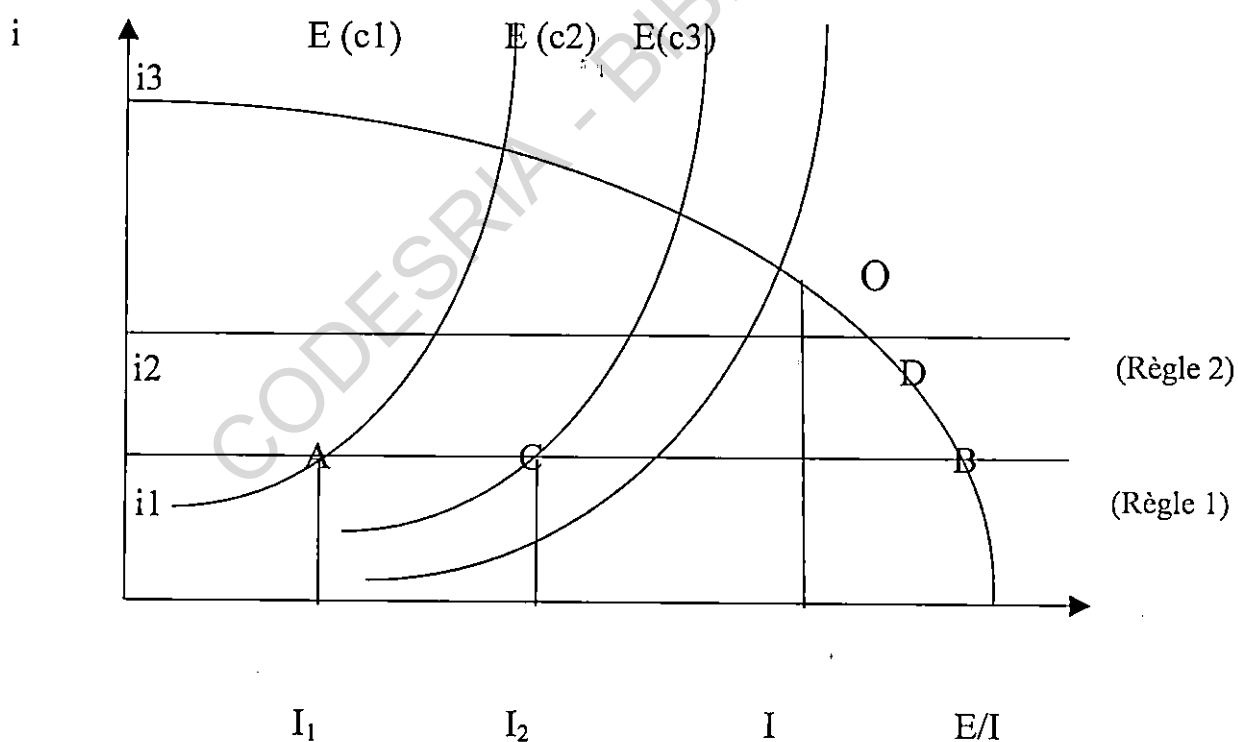
Dans les deux analyses, ce sont les taux d'intérêts réels qui déterminent la croissance d'une économie, et cela par le biais de l'épargne et de l'investissement.

L'investissement ( $I$ ) est une fonction décroissante du taux d'intérêt

$$I = I(i) \text{ avec } I'(i) < 0$$

L'épargne résulte du taux de croissance ( $c$ ) au delà de ( $i$ ), d'où

$$E = E(i, c) \text{ avec } E'(i) > 0 \text{ et } E'(c) > 0$$



Nous avons une situation où  $C_1 < C_2 < C_3$ . Si les taux d'intérêt ne sont pas fixés, l'équilibre se situe au point  $O$ , correspondant à un taux d'intérêt  $i^*$  et un investissement  $I^*$ . Si on suppose que les Autorités fixent les taux créditeurs à

un niveau inférieur au taux d'équilibre ( $i_1$  par exemple), et que le taux de croissance est  $C_1$ , alors les banques peuvent proposer des taux élevés pouvant atteindre  $i_3$  pour un niveau d'investissement  $I_1$  : La marge d'intermédiation de la banque sera  $(i_3 - i_1)$ . La réglementation des taux peut porter à la fois sur les taux créditeurs que débiteurs. Si cela était le cas pour un même niveau de taux fixé à règle 1, l'investissement sera fixé à  $I_1$ , et il restera une demande de fonds prêtables, c'est à dire une demande d'investissement représentée par le segment (AB) qui ne sera pas satisfaite. Donc le crédit sera rationné.

Si les Autorités libéralisent partiellement et passent de règle 1 à règle 2, les entrepreneurs vont s'engager dans des investissements plus risqués mais à plus fort taux de rendement. Ainsi, le passage de  $I_1$  à  $I_2$  conduit à un taux de croissance de l'économie  $C_2$ , tel que  $C_2 > C_1$ . Nous aurons un taux  $i_2$  conduisant à la constitution d'une épargne permettant de générer  $I_2$ . Le rationnement du crédit demeure toujours mais à un degré moindre. (CD).

Lorsque les Autorités décident de libéraliser complètement les taux d'intérêt, alors le taux de croissance passe de  $C_3$  à 0, point d'équilibre entre épargne et investissement. La répression financière a donc pour effet de réduire l'épargne et d'encourager la consommation, sans une incitation à l'investissement (politique sélective de crédit).

Dans un modèle de croissance endogène, Roubini et Sala-i- Martin<sup>(453)</sup> étudient les motifs de cette répression. Ils utilisent les hypothèses suivantes :

1. Le développement financier (défini comme la diminution du coût de conversion d'un actif non liquide en actif liquide), améliore la croissance de long terme de l'économie grâce à l'augmentation de la productivité marginale de l'investissement.

---

453 N. Roubini et X Sala-i- Martin 1992 « Financial repression and Economic Growth » « Journal of development economics » « Special Issue » Interamerican seminar of Economic, vol. 39, n° 1 pp. 5-30.

2. Les pouvoirs publics et les groupes sociaux qui les soutiennent utilisent la répression financière comme moyen privilégié d'accès à des ressources bon marché ( via la perception d'un seigneurage ).

Le tableau suivant nous permet de récapituler les distinctions entre système financier réprimé et système financier libéralisé. Dans un système financier réprimé, (Germidis, Kessler et Méghir 1991)<sup>454</sup> le gouvernement contrôle l'allocation des ressources, directement ou indirectement alors que dans un système « libéralisé », celui-ci est caractérisé par des marchés de finance directe développés, et par la prédominance et la fixation des prix.

**Tableau n°V-6 :**

**Modèle de développement structurel du système financier**

Réglementation extrême	Libéralisation
<b>Organisation Financière</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Spécialisation des réseaux</li> <li>• Dissociation entre collecte de l'épargne et distribution des crédits</li> <li>• Existence de produits financiers spécialisés</li> <li>• Existence d'IFS</li> <li>• Centralisation des ressources</li> <li>• Favoriser l'économie d'endettement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Non spécialisation</li> <li>• Intégration</li> <li>• Produits financiers standardisés</li> <li>• Banques universelles</li> <li>• Décentralisation</li> <li>• Favoriser l'économie de marché</li> </ul>
<b>Politique monétaire</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Laxisme monétaire pour favoriser la croissance</li> <li>• Taux d'intérêts administrés</li> <li>• Rôle central du Trésor</li> <li>• Contrôle des changes</li> <li>• Tendance à la dévaluation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Politique monétaire restrictive pour stabiliser les prix et les taux d'intérêts réels</li> <li>• Taux d'intérêts libres déterminés par le marché</li> <li>• Désengagement du Trésor</li> <li>• Liberté des mouvements de capitaux</li> <li>• Politique monétaire forte</li> </ul>
<b>Efficience allocative</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Favorable à l'investissement</li> <li>• Politique sectorielle de crédit</li> <li>• Intervention des pouvoirs publics</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Favorable à l'épargne</li> <li>• Allocation des ressources par le marché</li> <li>• Sélection des investissements par le taux d'intérêt.</li> </ul>

Source : d'après J. F. Goux (1994), adapté de D. Germidis, D. Kessler et R. Meghir (1991).

454 D. Germidis, D. Kessler, R. Meghir 1991 " systèmes financiers et développement : quel rôle pour les secteurs financiers formel et informel ? » Publication de l'OCDE. Paris.

Au niveau de la politique monétaire, les taux d'intérêt sont administrés et quasi-fixes dans un système réprimé, et d'autre part, ils sont faiblement positifs, voire négatifs en termes réels. Cela entraîne une faible rémunération de l'épargne, un rationnement du crédit, et un financement d'investissement non rentables. Dans un système financier libéralisé, les institutions financières se font concurrence entre elles, et avec les autres marchés financiers, les taux d'intérêt sont variables<sup>(455)</sup>, et les investissements ne sont financés que quand ils sont rentables. L'épargne captée par des taux d'intérêt est élevée et abondante.

Quelle est l'importance de cette répression financière pour quelques-uns des pays maghrébins, à savoir le Maroc et la Tunisie, dont nous disposons de chiffres, comparativement à d'autres pays ?

**Tableau n° V-7**

***Part des cinq plus grandes banques dans le montant total des actifs bancaires, en %, 1995***

Egypte	Maroc	Jordanie	Tunisie	Turquie
68	71	63	74	68

Source: The Banker 1996, et Euro money 1997

Un premier critère d'ordre institutionnel reflète la forte concentration bancaire enregistrée en Tunisie (74 %) et au Maroc (71%). Il montre que les limites de la régulation de la concentration bancaire dans ces pays, alors qu'en moyenne, ce taux ne dépasse pas 35% dans les pays de l'O.C.D.E.

455 M. Smida « La libéralisation partielle des taux d'intérêt en Tunisie » Revue tunisienne d'économie et de gestion, n° 13.

**Tableau n° V-8*****Part des créances nettes des administrations publiques  
Dans le crédit interne % , 1995***

Egypte	Maroc	Jordanie	Tunisie	Turquie
42	47	22	09	33

Source : statistiques financières internationales, FMI

Un premier critère institutionnel concerne la place du Trésor dans le financement, en terme d'éviction financière. Il montre que le Maroc devance largement la Tunisie (47% contre 9%) et témoigne de l'ampleur des déficits budgétaires.<sup>(456)</sup>

Si on veut mesurer le degré de répression financière grâce aux forces du marché, le niveau des taux d'intérêt réels peut être un indicateur explicatif (tableau n° V-9).

**Tableau n° V-9.*****Niveaux des taux d'intérêts réels sur dépôts (% taux annuels  
moyens sur la période 1990-1995)***

Egypte	Maroc	Jordanie	Tunisie	Turquie
-1,5	1,9	-1,2	5,2	4,5

Source : Statistiques Financières Internationales, FMI.

Théoriquement, la Tunisie a une plus grande capacité à mobiliser l'épargne si on la compare au Maroc, (moyenne des taux d'intérêt réels + 5,2% contre +1,9).

La mesure de l'activité des marchés financiers peut se faire à l'aide de trois critères :

1.la capitalisation boursière qui exprime la taille d'une place boursière obtenue par le produit de la quantité de titres émis par leur prix observé sur le marché.

456 Cf. M. Ghéris « Interprétation des déficits budgétaires au Maroc » Revue d'économie et de droit comparé – n° 39/ 2004, Faculté de droit et de Sciences Economiques - Marrakech – Maroc-

2. Le turnover défini par le rapport entre le montant des transactions et la capitalisation boursière.

3. Le taux de développement des marchés financiers, mesuré par la part de capitalisation sur le PIB.

**Tableau n° V-10.**

*Capitalisation boursière en millions de dollars U.S*

	1992	1993	1994	1995	1996
Turquie	9931	37496	21605	20772	30020
Egypte	3259	3814	4263	8088	14173
Maroc	1909	2651	4376	5951	8705
Jordanie	3365	4891	4594	4670	4551
Tunisie	814	956	2561	3927	4263

Source: International Finance Corporation  
"Emerging stock markets fat book" 1997.

**Tableau n° V-11.**

*Turnover, en %*

	1992	1993	1994	1995	1996
Turquie	82,5	62	100,4	247,4	145
Egypte	6	4,5	17,8	8,4	22,1
Maroc	3,7	18,8	18	40,8	5,9
Jordanie	39,1	28,1	13,6	11	6,5
Tunisie	4	4,8	11,5	16,9	6,6

Source: International Finance Corporation:  
"Emerging stocks markets fat / book" 1997.

Le tableau n° V-10 montre que le Maroc a connu une progression de sa capitalisation boursière de + 456% en 5 années (1909 millions de \$ en 1992 contre 8705 millions de \$ en 1996), alors que celle de la Tunisie a été de + 523,70% pour la même période. Mais il faut observer que malgré ces performances remarquables, le nombre de sociétés cotées en bourse reste limité

dans les deux pays<sup>(457)</sup>, ce qui induit un essoufflement de la progression de la capitalisation boursière. D'autre part, pour ces deux pays, le turnover reste limité, comparativement aux autres pays de la région. Il faut aussi ajouter la question cruciale de la volatilité qu'on peut définir comme étant la dispersion des rentabilités autour de la rentabilité moyenne. Elle traduit le risque d'un actif financier ou bien l'amplitude de fluctuation des valeurs boursières. En général, les pays émergents sont par nature très risqués, c'est pour cela qu'un code réglementaire particulier (incitateur) est nécessaire.

Mais il y a des limites inhérentes même à la théorie de la répression financière.

### **B-2-2- Les déconvenues de l'approche en termes de répression financière**

Nous pouvons nous contenter pour l'instant de quatre critiques relatives à la théorie de la répression financière.

1. L'analyse de Mc Kinnon suppose, dès le début de la transition, la monnaie comme une épargne accumulée en vue d'être investie. Ensuite, dans une seconde étape, elle devient un actif financier parmi d'autres composant un portefeuille. La création monétaire n'est nullement expliquée (Lurati 1992)<sup>458</sup>.

On pourrait penser que nous nous trouvons au sein d'un corpus théorique de type walrassien où la monnaie comme institution n'est pas indispensable. A ce titre, Scialom (1995) observe que « le projet [de ce courant] consiste en fait à redéfinir une économie walrassienne de marchés purs où les actifs financiers pourraient acquérir le statut de moyens de paiements »<sup>459</sup>. En fait, ce cadre analytique évacue toute place ou rôle aux institutions.

457 Cf. M. Abdaimi « Le dirham à l'heure de l'euro » Communication au Congrès de l'Association Internationale des Economistes de langue Française » Marrakech 30 Mai – 06 Juin 1999, et A. Pouillieute « Le financement des entreprises au Maroc et en Tunisie dans le contexte de la mise à niveau : défis et adaptations » in Revue d'économie financière » 1999. A peine une cinquantaine d'entreprises sont cotées en bourse au Maroc, contre une trentaine en Tunisie.

458 F. Lurati (1992) : « système financier national et développement économique », n° 65, Editions universitaires de Fribourg, Suisse.

459 L. Scialom (1995) : Les modèles de paiements concurrentiels. Eléments d'analyse critique – Revue Economique, vol – 46 n° 1, Janvier, P. 35-55.

Les institutions bancaires se diluent dans le « marché financier ». Puisque les actifs financiers sont substituables entre eux (y compris les dépôts auprès des banques), le marché financier va englober le compartiment bancaire ( la finance intermédiée ), et la bourse ( la finance directe ) via la canalisation de l'épargne vers l'investissement.

La théorie bancaire, telle qu'elle était abordée dans l'économie classique par Smith, Ricardo, Thornton ... est gommée au profit d'une théorie financière. E. Assidon remarque que « l'analyse de l'approfondissement financier conjugue une vision de la sphère financière centralisée par un marché parfait, une théorie bancaire manquante, et , en économie ouverte la dilution de l'espace monétaire national »<sup>(460)</sup>.

### 1. La persistance de la répression financière

Généralement, on mesure l'approfondissement financier par  $M2/PIB$ . Or, on constate que dans la plupart des pvd, l'activité informelle s'est amplifiée, remettant en cause la thèse de l'approfondissement financier.

2. Les difficultés de la mesure de l'approfondissement financier. Il faut d'emblée dire, que d'une manière générale, les tests économétriques n'arrivent pas à des conclusions claires et définitives quant aux relations entre approfondissement financier et croissance économique. La multiplicité des méthodes économétriques retenues induit des évaluations quantitatives des relations de taux d'intérêt, d'épargne, d'investissement et de croissance, différenciées<sup>(461)</sup>. De Gregorio et Guidatti (1995)<sup>(462)</sup> ont pu relever que l'indicateur  $M1$  ou  $M2/PIB$  de l'approfondissement financier détruit davantage la capacité des institutions financières à fournir des liquidités que des capitaux. Or, ces deux fonctions peuvent être séparées et le faible taux de monétarisation d'une

460 E. Assidon (1996) « l'approfondissement financier » : épargne et crédit bancaire » Revue tiers-monde, n° 145 Janvier-Mars. P. 156. op. cit.

461 Pour une revue de ces études, consulter le travail de H.D. Gibson et E. Tskalatos (1994) : « The scope and limits of financial liberalisation in developing countries : a critical survey » Journal of development studies, vol 30, n° 3 Avril, P. 578-628.

462 J. De Gregorio et P.E. Guidotti (1995): « Financial development and Economic growth » World development, vol. 23, n° 03, P. 433 - 448.



économie peut avoir pour signification un degré élevé de sophistication financière. Si ces deux auteurs ont pu constater un effet positif de l'approfondissement financier sur la croissance à long terme (1995)<sup>(463)</sup>, pour un certain nombre de pvd, de Gregorio (1992)<sup>(464)</sup>, est arrivé à une conclusion opposée pour un certain nombre de pays d'Amérique latine.

### 3. La prise en compte des anticipations rationnelles :

L'hypothèse des anticipations rationnelles signifie que les agents ont une anticipation subjective, en fonction de l'information dont ils disposent sur les variables économiques. Or, cette hypothèse ne fait pas bon ménage avec le schéma originel de l'approfondissement financier. En effet, dans ce schéma, l'Etat définit des normes de l'équilibre, (quantité de monnaie et taux d'intérêt réel) en attendant que les mécanismes du marché prennent la relève.

Dornbusch (1988) avait examiné la politique économique du Mexique après 1982 et a relevé qu'en période de haute inflation, les agents économiques fuyaient la monnaie. Avec la désinflation, la demande réelle de monnaie peut par contre s'accroître. Limiter l'offre de monnaie peut en fin de compte générer une forte hausse des taux d'intérêt réels, et un manque de liquidités et donc doper l'inflation. Il y a donc nécessité de redéfinir les fondements micro-économiques des politiques macro-économiques. La recherche de l'équilibre ne doit plus passer par les variables réelles, mais par les variables nominales, alors que l'approfondissement financier repose sur le contrôle par l'Etat des prix réels.

---

463 Ibid,

464 J. De Gregorio (1992): « Economic growth in Latin America », *Journal of development economic*, vol. 39, n° 02 July, P. 58-84.

Le secteur du financement du logement est un sous-ensemble appartenant à un ensemble plus large qui est le système de financement de l'économie. La théorie économique s'est longuement intéressée à la nature de la relation entre développement financier et croissance économique à long terme. Plusieurs observations empiriques affirment l'existence d'une corrélation positive entre ces deux variables. C'est ce que nous avons essayé de montrer. Nous avons aussi montré que la théorie de la répression financière est incapable d'expliquer correctement les dysfonctionnements d'un système financier car elle enlève toute place aux institutions.

### C- La vision et la politique des institutions internationales

La Banque Mondiale est aujourd'hui la banque la plus puissante du monde. Elle détient un quasi-monopole en matière de production intellectuelle concernant le développement. D'autres institutions internationales participent, mais à un moindre degré à cette réflexion, et surtout moins au financement des opérations de logement dans des pvd.

Afin de bien faire ressortir la place et le rôle joués par les institutions internationales dans le financement du logement au Maghreb, nous allons subdiviser ce paragraphe en trois points :

- dans un premier point, on analysera la place de premier choix qu'occupe la Banque Mondiale dans les orientations des économies du Maghreb, en particulier dans le domaine de la ville.

- dans un deuxième point, on prendra deux exemples d'intervention de la Banque Mondiale dans le domaine de la ville au sein du pays du Maghreb : Tunisie et Maroc.

• dans un troisième point, on mettra en exergue les autres institutions internationales, et on soulignera leur marginalisation du processus de fabrication urbaine dans les pays du Maghreb.

### **C-1- Philosophie et intervention de la Banque Mondiale (BM)**

Puisque le cachet de la Banque Mondiale est devenu indélébile dans le façonnement des politiques macro-économiques et sectorielles des pays du Maghreb, nous allons montrer dans un premier lieu comment se construit le discours de la Banque, ainsi que ses présupposés idéologiques<sup>(465)</sup>, ensuite on analysera la matérialisation de ce discours sur la ville, pour enfin expliciter les propositions de financement du logement pour les pays du Maghreb.

#### **C-1-1- Les implications du discours de BM**

Hibou [1998] a montré que les économistes de la BM produisent beaucoup plus un discours qu'une théorie. Elle note à ce titre « qu'à partir des documents officiels et de la littérature grise de la BM, il a été aisé de définir à quels corpus appartiennent les soubassements théoriques des réformes préconisées. Ceux-ci se répartissent concrètement, entre la théorie économique du bien-être en équilibre partiel dans le cadre de modèles d'économie dépendante et l'économie politique libérale. Mais une confrontation de ces démonstrations aux textes académiques de référence montre très clairement qu'une partie seulement des théories mentionnées sont utilisées, que seules certaines conclusions sont retenues, et qu'il est sans cesse fait appel à des empiriques évidences et autres considérations d'ordre pratique pour trancher entre diverses solutions, de sorte

---

465 La littérature de la BM et sur la BM est très abondante. Il faudrait des dizaines de pages pour signaler toutes les références. Pour une bonne synthèse de l'évolution de la BM durant les années 80 et 90 consulter :

-J. Ravenhill « A second decade of adjustment: greater complexity, greater uncertainty » in T.M. Callaghy ET J. Ravenhill, Ed, Hemmed in: "responses to Africa's Economic decline", New York, Colombia University Press, 1993 P. 18-53.

-World Bank, World Development Report, Oxford, Oxford University Press for the World Bank 1985, 1986.... 2001.

qu'on ne peut parler de théories sous-jacentes aux réformes préconisées, mais bien d'un discours qui inspire les politiques économiques ».<sup>(466)</sup>

La notion de discours est donc plus vaste que celle de théorie.<sup>(467)</sup> Le discours ne véhicule pas une connaissance scientifique, répondant à un protocole méthodologique rigoureux, mais il cherche à transmettre une certaine vulgate économique assez large mais cadenassée. Le discours de la BM est structuré autour de trois principes sacro-saints :

- L'adhésion sans conditions à la norme libérale de l'Etat en retrait et minimum, ainsi que le libre-échange.

- La recherche de la simplicité (qui passe souvent par la simplification ou le contournement).

- La volonté de circonscrire ou de limiter le politique.

- Pour ce qui est de l'introduction de la norme libérale, l'analyse de la littérature de la BM montre que son discours est fortement normatif, teinté d'une forte dose idéologique, souvent non apparente. Il est admis que la neutralité dans les sciences sociales est un leurre puisque sujet et objet sont confondus.

La construction du discours de la BM se fait par la combinaison des procédés suivants :

- le choix de certains modèles

- l'oubli de certaines instructions des modèles choisis

- l'introduction de certaines hypothèses pour aboutir à une solution unique.

- Le rejet, explicite ou non de certaines théories. Hibou constate aussi que « l'introduction de la norme libérale est encore plus criante lorsque la BM passe aux travaux pratiques ». Le choix des indicateurs et des hypothèses nécessaires à leur calcul concret est particulièrement révélateur de la pratique de partialité cachée par de la technicité et de la fausse scientificité<sup>(468)</sup>.

---

466- Afin de disposer d'une bibliographie critique et exhaustive, consulter : B. Hibou « Banque Mondiale : les effets du catéchisme économique » in Revue « esprit » Août – Septembre 1998 op. cit.

467 Ibid.

468 B Hibou « Banque Mondiale ..... Ibid. p. 107.

Le second principe est la recherche de la simplicité

Toute analyse en termes d'équilibre général, partiel, d'économie dépendante ... même automatiquement et simplement à la libéralisation de l'économie ou de secteurs de l'économie. Toute protection ou toute intervention de l'Etat doit être bannie.

Laidi [1989]<sup>(469)</sup> relève aussi que « la banque a une fâcheuse tendance à la simplification ». Il note quelques pages avant : « A partir des travaux universitaires importants, elle a construit un argumentaire destiné à frapper les esprits, à convaincre les sceptiques et à bousculer ses interlocuteurs réticents. Pour cela, tant dans ses écrits que dans ses pratiques, elle a été amenée à gommer les nuances, à sous estimer les obstacles aux mesures préconisées, à manipuler certaines expériences pour mieux les ériger en succès stories<sup>(470)</sup> ». Hibou<sup>(471)</sup> montre qu'un certain nombre de procédés sont utilisés pour atteindre cet objectif de simplicité :

1. prendre les versions les plus simples des modèles théoriques
2. choisir des normes réductionnistes
3. adjoindre des explications ad hoc pour trancher
4. abuser de l'argument des effets pervers et latéraux
5. introduire des arguments non théoriques dans le débat théorique
6. jouer sur les mots.

Le troisième principe est la volonté de circonscrire le politique ou de le vider de son contenu. Pour atteindre cet objectif, la BM va recourir à trois courants idéologiques appartenant tous à l'économie politique libérale :

- la nouvelle économie politique<sup>(472)</sup>.
- l'analyse néo-institutionnaliste<sup>(473)</sup>.

---

469 Z. Laidi « Enquête sur la Banque Mondiale : Fayard 1989 » P. : 145.

470 Z. Laidi Ibid P. : 141

471 B. Hibou « la Banque Mondiale : les effets ... » op. cit. P. : 108-109-110.

472 Le courant est représenté par les auteurs suivants : Olson, Tullock, Buchanan, Tollison, Magee , ....

473 Ce courant est représenté par Williamson, Baks, North...

- les théories de la société civile<sup>(474)</sup>

Dans ces trois courants, les acteurs politiques sont analysés comme des acteurs économiques, ce qui vide le politique de son contenu. L'individualisme méthodologique est généralisé dans le raisonnement et se trouve appliqué même à l'institution étatique.

En définitive, Hibou conclut que « ce travail de rationalisation permet de souligner que les réformes de libéralisation ne constituent ni le fruit de l'application d'une certaine théorie économique (traditionnellement désignée comme la théorie néoclassique), ni celui d'une construction théorico-intellectuelle rigoureuse, ni celui d'une analyse ex ante approfondie et objective des situations africaines. Il ne reflète pas une vision technique et économiste, apolitique, voire amoral. Il suggère au contraire que les réformes de libéralisation constituent un discours construit à partir d'a priori et d'hypothèses, qui instrumentalise les travaux économiques les plus simplistes et les auteurs, essentiellement américains, dont les œuvres ont été édulcorées. Ce travail de déconstruction permet enfin de montrer que les réformes promues par la BM traduisent une norme (le moins d'Etat, le libéralisme, le libre-échange), une obsession ( la recherche de la simplicité, quitte à entrer en contradiction non seulement avec une réalité complexe, mais aussi avec les principes les plus élémentaires de politique économique), un refus ( la politique), et un mode de pensée ( le dualisme ).

Le rapprochement avec la colonisation, et surtout avec le travail des missions religieuses, apparaît à nouveau dans toute sa pertinence : la vulgate de la BM est un catéchisme économique... »<sup>(475)</sup>

---

474 Ce courant est représenté par Soto, Berry, Boone.

475 B.Hibou , op. Cit.

### **C-1-2- La matérialisation du discours de la BM sur la ville**

Jusqu'aux débuts des années 70, la ville a été aux yeux de la BM l'incarnation du mal, à cause de la violence, du surpeuplement... c'est aussi le lieu des dépenses non productives (logements économiques, équipements sociaux...). Elle ne sera considérée que comme support matériel de développement économique, et pas plus.

Mais à partir du début de la décennie 70, la ville va devenir un champ de réflexion et d'action privilégiée pour la BM, en raison des avantages et économies d'échelle qu'elle induit pour les investisseurs.

Osmont [1995] note que « la prise en compte de la ville comme lieu de reproduction de la force de travail non agricole, est-elle déjà urbaine, donc moderne ? va intervenir au début de la décennie 70, au moment où, pour la première fois, la Banque lancera l'idée de projets urbains, représentant, dans le domaine de l'habitat, puis dans celui des services urbains, des investissements dont elle reconnaît le caractère globalement improductif, certes, mais dont elle affirme tout aussitôt l'urgente nécessité. Pour cela, il faut et il suffit de situer ces projets, d'emblée et malgré tout, comme des prérequis du développement, qui devient pour la circonstance urbain »<sup>(476)</sup>

Aujourd'hui, malgré la faiblesse de la part des financements urbains de la Banque dans le total de ses financements, celle-ci a pu, les années passant, proposer une véritable doctrine en matière de développement urbain. Cette doctrine, ainsi que ses mesures opérationnelles sont constamment affinées, améliorées, voire même complètement revisitées.

A notre sens, deux moments importants doivent être retenus dans l'analyse de la politique de la BM à l'égard de la ville : une période avant ajustement et une période d'ajustement. Ces deux périodes permettent de relever au moins une

---

476 A. Osmont « la Banque Mondiale et les villes » Ed. Karthala 1995 p. 7

constante, à savoir la marginalisation des citoyens et leurs pratiques concrètes de toute décision dans les projets de développement urbain (P.D.U). Ce qui justifie en partie la similitude des projets dans le temps et dans l'espace.

### **C-1-2-1- La vision et les P.D.U. avant l'ajustement**

La genèse de la réflexion de la BM<sub>I</sub> concernant la ville se retrouve dans deux discours du président de cette Banque, M. Mc Namara, l'un au Chili en 1972 et l'autre, à Washington en 1975. Le premier discours traite de la pauvreté urbaine en général et le deuxième fixe la doctrine de la Banque. Ce dernier discours va réévaluer le rôle des villes dans le développement économique et proposera une stratégie pour la réduction de la pauvreté urbaine, articulée autour de deux grandes idées :

- la prise en considération du secteur informel dans les projets de développement économique et dans les P.D.U., afin de stimuler l'emploi.

- l'encouragement à un accès équitable aux services publics de santé, de transport, d'éducation, et la mise en place de politiques « réalistes » de logement<sup>(477)</sup>. Puisque les interventions dans le secteur de l'habitat sont considérées comme improductives, on mettra l'accent sur une vision productiviste de la société urbaine. L'accent de la Banque sera mis sur l'amélioration des conditions de logement de la population urbaine pauvre dans le contexte d'un développement urbain efficace et équitable.

Ce développement est sous-entendu comme étant l'expansion, sur le long terme des échanges internationaux avec un retrait massif de l'Etat de la production des biens et services<sup>(478)</sup>.

La Banque va alors se référer à une approche purement economiciste se matérialisant par la nécessité de mobiliser « efficacement » les ressources au niveau local, grâce à la fiscalité, une politique tarifaire libérale. Dans le domaine

---

477 Ce réalisme sera plus exacerbé avec la mise en place des PAS, ce manifestant par un retrait plus grand de l'Etat.

478 Cf. Article 1<sup>er</sup> alinéa 3 des statuts de la B.M.



du logement aussi, la vérité des prix doit s'appliquer, avec la nécessité impérieuse de mobiliser l'épargne privée. Ainsi, les populations défavorisées se verront attribuer (moyennement une contre-partie) des terrains sommairement aménagés qu'ils construiront grâce à leur effort personnel. Il faut donc favoriser la productivité des citoyens pauvres.

Dès 1975, Mc Namara précise sa politique en ce qui concerne le logement. La meilleure politique, à ses yeux, en faveur des pauvres consiste en la restructuration in situ des habitats spontanés, car non seulement elle est peu coûteuse, mais aussi elle permet la sécurité foncière, la légalisation et un minimum d'équipements et d'infrastructures. Une autre possibilité un peu plus coûteuse est celle des parcelles assainies. Pour les classes moyennes ou supérieures de la population, c'est le secteur privé qui peut pourvoir à leurs besoins, épaulé par un système de financement basé sur les banques privées concurrentielles.

Pour la BM, la politique du logement vise à la fois la réalisation d'objectifs économiques (le logement est un bien économique qui doit être rentable), mais aussi sociétaux. En effet, un accès décent au logement et aux services publics (santé, éducation) ne peut qu'augmenter la productivité du travail et permettre le bien être de toute la société.

La BM ne manque pas de relever plusieurs facteurs expliquant les mauvaises conditions de logement dans les pvd dont :

- l'application de normes trop élevées dans les programmes, notamment les programmes publics de logements.
- l'attribution des terrains et l'extension des réseaux profitant surtout aux groupes aisés de la population.
- Les institutions de financement du logement ne sont pas transparentes et génèrent surcoûts dans leur production. Elles obéissent souvent à des comportements clientélistes et génèrent, pour celles qui sont publiques, un gaspillage des ressources.

La Banque Mondiale préconise l'arrêt des subventions inégalitaires en faveur de certains groupes sociaux doublement favorisés, car citadins, et appartenant à des groupes à revenu élevé.

Pour atteindre l'objectif de loger au moins 80% de la population urbaine, la BM préconise la mise en place d'une politique libérale, donc basée uniquement sur la demande solvable, couplée avec une baisse des normes. Pour les 20% restants, elle préconise l'amélioration des bidonvilles. L'habitat s'avère donc être un puissant facteur de lutte contre la pauvreté.

### **C-1-2-2- La vision de la Banque Mondiale sous l'ajustement**

Durant les années 80, la BM va définir un nouveau cadre d'intervention sur la ville : c'est la maîtrise institutionnelle de fonctionnement des villes qui va conditionner la maîtrise du développement urbain. Il s'agit en clair d'abandonner les politiques nationales (de logement, de services, d'emploi) jugées trop coûteuses et inefficaces, au profit d'une gestion décentralisée. La Banque va donc rejeter « les politiques préférentielles qui provoquent une concentration exagérée du développement industriel dans les grandes villes, [...], les subventions aux services urbains, [...] les pratiques de l'administration et ses méthodes de recrutement, les discriminations dans l'octroi de crédits, ..... »<sup>(479)</sup>.

Ce nouveau cadre vise la construction « de logements solides, salubres et de prix modique ». Il faut continuer de viser les normes « modestes » pour atteindre le plus grand nombre. Il faut aussi promouvoir les centres secondaires petits et moyens, tout évitant des aides égalitaires et généralisées. La gestion urbaine sera donc le mot d'ordre, signifiant à la fois gestion déconcentrée et privilégiant le local plutôt que le national.

479 Cf. « Banque Mondiale : « Rapport sur le développement dans le monde » 1979, Washington. D.C 1979.

Nous assistons en fait à un double mouvement qui peut paraître paradoxal : la Banque se désengage de l'aménagement physique des villes et des subventions s'y rapportant, mais s'engage dans l'encadrement et la gestion urbaines. L'idée sous-jacente est de développer l'aide en faveur des pvd afin qu'ils puissent engager les réaménagements structurels et sectoriels conséquents. Un certain nombre de prêts ou de facilités vont être accordés aux pvd ( Facilité d'Ajustement Structurel FAS, Facilité d'Ajustement Structurel Réformé FASR, programme spécial d'assistance PSA, Initiative de renforcement des capacités en Afrique IRCA ...) par le tandem FMI-BM. Désormais, le développement urbain devient un secteur de base dans les interventions des institutions Betton Woods.

Il faut noter aussi la mise en place de projets d'Ajustement sectoriels, financés par les « prêts d'ajustement sectoriel ». Les années 80 et 90 sont à la fois des années d'aide pour les réformes à la fois structurelles et sectorielles. A partir de 1996, des fonds spéciaux vont même accompagner les prêts d'ajustement structurel et les prêts d'ajustement sectoriel. En fait, la Banque va intervenir dans trois domaines principaux, le sectoriel, le social et l'institutionnel, dans une logique d'ajustement structurel <sup>(480)</sup>.

- Pour ce qui est des prêts d'ajustement sectoriels, ils ont pour objectif la mise en place de politiques spécifiques mais insérées dans un programme global de réformes économiques, institutionnelles et d'allocation des ressources. Ils visent en général à créer un cadre favorable aux investissements sectoriels.

Au niveau des institutions de financement de l'habitat, ces prêts peuvent moderniser et réformer le fonctionnement de ces banques spécifiques. Ils peuvent en parallèle concerner la vente du patrimoine de logements publics et la restructuration des organismes publics de construction. Ces prêts ont représenté en 1987 une moyenne de 84% du total des prêts à l'ajustement <sup>(481)</sup>.

---

480 A. Osmont « la Banque Mondiale et les villes » op -cit. p. : 154.

481 Ibid P. : 157.

• Pour ce qui est de la dimension sociale de l'ajustement, c'est la deuxième phase des programmes d'ajustement (1984-1986) qui va intégrer cette nouvelle dimension. Des projets vont être élaborés par la banque, intégrant la notion de compensation sociale, en faveur des plus pauvres. A partir de cette période, la gestion sociale va devenir une dimension intégrante et importante de l'ajustement. La banque a pleinement pris conscience que l'ajustement réduit la demande par la « vérité des prix », ajuste le chômage urbain à cause de la « restructuration » des entreprises publiques, et limite les subventions aux services urbains ( eau, transport...). En 1988, la notion de pauvreté est affinée et concerne désormais trois groupes sociaux :

- la population « traditionnellement ou chroniquement pauvre ».
- « les nouveaux pauvres »
- « les groupes socio-économiques vulnérables ».

Le souci majeur est évident, c'est d'éviter les explosions urbaines et de permettre la pérennité des PAS. Ainsi, de nombreux projets vont voir le jour, qu'on qualifiera d'urbains, et qui gonflèrent le montant des prêts dans ce secteur. On essaiera même d'impliquer le secteur privé dans la lutte contre la pauvreté urbaine (contrat AGETIP : agence d'exécution des travaux d'intérêt public)<sup>(482)</sup>.

• Pour ce qui est de l'ajustement institutionnel, le maître mot sera la décentralisation. C'est la collectivité locale et non plus l'Etat central qui deviendra le principal interlocuteur, mais à condition que des réformes soient entreprises. Les PAS vont traiter les réformes institutionnelles de caractère macro-économique et national, et les projets urbains vont traiter les problèmes institutionnels à leur nouvelle échelle, la ville. Il s'agit, à travers ces projets urbains, axés sur les collectivités locales, d'éviter les limites voire même les

---

482 L'AGETIP est une entreprise privée sans but lucratif. C'est une ONG qui a pour mission de faire des travaux d'entreprise générale pour le compte d'organismes publics tels que les municipalités ou les ministères et s'occupe de toutes les tâches liées à la réalisation d'un ouvrage. Elle recrute les consultants, lance les appels d'offre, suit les travaux.. Cette expérience a été propagée à partir du Sénégal en Mauritanie, au Bénin, au Burkina Faso etc.... Consulter A. Osmont, Ibid P. : 164.

déboires des projets des PAS (contournements des programmes par les administrations centrales, lenteurs dans l'exécution ...). Le changement d'interlocuteur peut entraîner plus d'efficience. Mais ce changement de palier au niveau des projets financés par la Banque va induire en fait une reconcentration des pouvoirs au profit de l'Etat central et du Ministère de l'intérieur, laissant souvent en seconde une place, le Ministère du plan ou celui de l'urbanisme. Vers la seconde unité des années 80, ces projets vont requérir une grande importance pour ce qui est des projets urbains. Sur les 16 projets mentionnés dans le rapport de la Banque Mondiale de 1990<sup>483</sup>, 14 ont une composante « appui au renforcement institutionnel dont :

- |                                                                   |           |
|-------------------------------------------------------------------|-----------|
| - «renforcement des institutions municipales»                     | 9 Projets |
| - «renforcement des institutions de gestion des services urbains» | 1 Projet  |
| - «renforcement des institutions du secteur logement              | 3 Projets |
| - « traitement de la dimension sociale de l'ajustement            | 1 Projet  |

### **C-2- Exemples de doctrines et d'intervention de la Banque : la Tunisie et le Maroc.**

Afin de donner plus de poids à notre argumentation, il nous a semblé judicieux de voir sur le terrain ou à travers des publications<sup>(484)</sup>, les idées préconisées ou actions entreprises par la BM pour la région du Maghreb<sup>(485)</sup>.

Pour le cas tunisien, nous allons analyser le cadre d'intervention de la Banque depuis les années 80, alors que le cas marocain, nous nous intéresserons en particulier à la stratégie du secteur de l'habitat telle qu'elle a été préconisée en 1995 par cette institution<sup>(486)</sup>

483 Ibid P. : 169.

484 Cf. à titre d'exemple le document de la Banque Mondiale « Stratégie du secteur de l'habitat » rapport n° 13930 – Mor, 2 mars 1995 rédigé par une équipe composée de M. Gautier, J Linares, H. Benhakker ... et autres op cit.

485 Pour ce qui est de l'Algérie, nous ne disposons d'aucune étude de la Banque Mondiale concernant le secteur de l'habitat dans ce pays, et nous ne sommes informés sur aucun P.D.U financé grâce à la B.M.

486 Cf. « Stratégie du secteur de l'habitat » Banque Mondiale, Rapport n° 13930 – MOR.

### C-2-1- Interventions de B.M. en Tunisie

Il faut d'emblée souligner que la Tunisie a toujours été le pays le plus urbanisé parmi les pays du Maghreb. Cette tendance s'est raffermie avec le modèle d'industrialisation du pays favorisant les exportations et donc nécessitant l'implantation d'usines dans les villes ou en pourtours urbains, le développement de l'activité touristique en particulier dans les villes, et enfin la tertiarisation de l'économie qui représente plus de 60% du PNB.

Avec le développement de l'habitat précaire ou sous-intégré et une marginalisation croissante de la population urbaine durant les années 70, la Tunisie va signer en 1979 un premier accord avec la B.M. concernant la mise en œuvre de projets de réhabilitation pour faire face aux déséquilibres sociaux surtout après les émeutes de la faim de 1977. Il faut noter aussi que depuis le début des années 70, la Tunisie va s'engager dans une politique de renforcement de l'instrumentation étatique à un niveau centralisé, se traduisant par une inflation institutionnelle, qui posera d'ailleurs des problèmes de coordination par la suite. Ainsi, en 1972, la Tunisie mettra en place avec la B.M. un premier projet concernant les transports urbains, qui se concrétisera par la création du District de Tunis, qui sera un organe de planification pour les 12 communes du Gouvernorat.

Dans cette foulée, et en vue de maîtriser les questions relatives à l'habitat, trois agences foncières publiques sont créées en 1973 :

- Agence Foncière d'Habitat (AFH)
- Agence Foncière Touristique (AFT)
- Agence Foncière Industrielle (AFI)

Grâce à l'appui de la B.M, la CNEL sera créée en 1973 et connaîtra rapidement un vif succès avec les petits contrats, qui seront supprimés en 1975.

De manière plus autonome, le gouvernement tunisien va créer trois opérateurs nouveaux entre 1976 et 1977.

- La CNRPS (Caisse Nationale de Prévoyance et de Retraite)
- La SOPROLS (Société Nationale de Promotion des Logements Sociaux).
- Le FOPROLOS (Fonds de Production des Logements Sociaux)

Cette multiplication des institutions va constituer une grande difficulté à la B.M., l'empêchant d'imposer ses vues.

En 1981, avec le lancement des 3<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> P.D.U, la B.M. arrivera à la création d'un nouvel organisme, l'Agence de Réhabilitation et de Rénovation Urbaine (ARRU) qui se chargera de mener des opérations de restructuration de l'habitat spontané. C'est un organisme dit ad hoc, chargé d'appliquer une nouvelle politique du logement<sup>(487)</sup>, résumée dans un rapport publié par la B.M. en 1981. Ce document insiste sur un certain nombre d'idées.

1- le manque de coordination entre les organismes publics et semi-publics dans la programmation et la mise en application des investissements dans les villes.

2- le manque de moyens tant humains que matériels des municipalités

3-les normes et les coûts des logements en déphasage avec le pouvoir d'achat de la population.

4-l'absence d'une vision claire en matière de ciblage de la population à aider, ainsi que le gaspillage des ressources.

C'est l'ARRU qui s'est occupé de l'achèvement de 2<sup>ème</sup> P.D.U (projet de réhabilitation de l'habitat spontané) et qui va assurer le montage de deux autres projets, et deviendra ainsi, avec le Ministère de l'habitat, le seul interlocuteur de la B.M. dans ce domaine.

---

487 Cette nouvelle politique, du logement a été définie dans un rapport établi par la B.M. : Cf. « Banque Mondiale » Tunisia Housing Sector Review, Washington 1981.

Durant la seconde moitié des années 80 correspondant à l'ajustement structurel imposé à la Tunisie, celle-ci est obligée de rétablir les équilibres macro-économiques tout en luttant, avec l'aide de la B.M. contre la pauvreté. Selon la Banque, ces actions doivent concerner :

- une meilleure répartition des ressources dans les secteurs sociaux.
- une meilleure récupération des coûts en augmentant les redevances payées par les usagers, en particulier les services urbains.

- une amélioration des méthodes de planification et des procédures de gestion dans les secteurs sociaux.

- une réorientation de la politique de l'emploi vers le secteur à coefficient de main d'œuvre élevé...etc...Entre 1984 et 1992, 30 projets<sup>(488)</sup> ont été financés par la B.M. d'un montant total de 1771 Millions de \$ dont 12 à dominante investissements (352 millions de \$), 10 mixtes c'est à dire investissements et assistance technique (401 Millions de \$), et 8 hors projets (1018 Millions de \$).

Les hors projets, logement dominants dans les prêts de la B.M., sont en fait des projets mixtes et qui ne nécessitent pas une contre partie de cofinancement national. La part du développement urbain est difficile à faire ressortir car il faut décortiquer projet par projet<sup>(489)</sup>.

D'une manière générale, les projets urbains financés par la B.M. ont gardé jusqu'en 1989, un objectif majeur de lutte contre la pauvreté urbaine. Mais « on observe un glissement très net d'une composante « investissements » dans des travaux de réhabilitation de l'habitat spontané, à une préoccupation beaucoup plus strictement financière, qui se traduit, dès le quatrième projet urbain, par l'attribution d'une ligne de crédit à la CNEL, pour financer des prêts individuels à la construction de logements, tendance qui se renforce considérablement avec

---

488 Cf. : Rapports annuels de la Banque Mondiale, tirés de A. Os mont « la Banque Mondiale et les villes... op. Cit. P. : 229.

489 Jusqu'en 1991, 90 projets ont été financés par la Banque Mondiale au profit de la Tunisie un montant de 2672,8 Millions de \$ .



le cinquième projet urbain, en 1989, qui est pour l'essentiel une ligne de crédit à la Banque de l'habitat créée à cette occasion, par transformation de la CNEL, afin d'assurer une meilleure cohérence à une politique nationale de financement du logement, par une aide plus importante apportée au secteur privé structuré de l'aménagement foncier et immobilier<sup>(490)</sup> ».

### **C-2-2- « Propositions » de la Banque Mondiale pour le Maroc**

Dans ses grandes lignes, l'appréciation qui fait la B.M. pour le cas marocain est identique au cas tunisien. Un rapport<sup>(491)</sup> rédigé en 1995, par une équipe de la B.M. réserve ses recommandations dans l'optique d'une « ambitieuse réforme de la société marocaine »<sup>(492)</sup>. La réforme du secteur de l'habitat doit s'insérer dans le programme général des réformes.

Le rapport énumère et développe un certain nombre de problèmes qui à ses yeux empêchent de répondre correctement à la demande de logements dans les villes marocaines. Nous allons en citer quelques-uns :

- Le système d'offre de terrains, dominé par des opérateurs publics qui commercialisent des lots équipés à toutes les catégories sociales, n'arrive pas à répondre aux besoins de la population.

- Le fonctionnement de ce système a entraîné d'important surcoûts : les prix des terrains augmentent plus vite que l'inflation et presque 40% de la population urbaine est mal logée (habite les bidonvilles, l'habitat sous intégré ou partage un logement avec d'autres familles).

- Le système de promotion immobilière publique ne cible pas les catégories sociales modestes puisque 40% des lots aménagés par les promoteurs publics sont remis sur le marché par des intermédiaires privés, qui prélèvent au passage d'importants bénéfices. Ce système empêche la transparence des subventions

490 Cf. A. Osmont « La Banque Mondiale et les villes » op. cit. p. : 230.

491 Cf. « Stratégie du secteur de l'habitat » Banque Mondiale rapport n° 13930 – MOR, op. cit.

492 Ibid P. : 1 ( résumé analytique ).

accordées, et limitera la croissance de l'offre. Le rapport note qu'« on risque alors d'assister à un accroissement considérable des subventions mal ciblées et qui serviront à compenser le problème créé par la rigidité du système public d'offre. Une modification des rôles respectifs des secteurs public et privé dans l'aménagement des terrains est une condition préalable à la création d'un système d'urbanisme qui fonctionne mieux et de façon plus équitable »<sup>(493)</sup>.

- Le secteur financier souffre aussi d'un manque de transparence et d'une concurrence limitée entre les institutions financières, à cause de mécanismes rigides de contrôle et une forte présence de l'Etat dans le dispositif financier. Ceci entraîne une faible financialisation, une absence de compétitivité et d'incitation à l'épargne, ce qui pénalise le développement du crédit hypothécaire.

- Les réformes de financement de l'habitat doivent respecter une sequentialisation précise. « En particulier, il importe de se préoccuper en priorité des mesures qui facilitent l'intervention du secteur privé dans le développement de l'habitat, de façon à ne pas étouffer la réaction potentielle de l'offre. Une fois mis en place un système d'offre plus réactif, la réforme de financement de l'habitat pourra suivre, et il faut veiller à l'intégrer dans un programme d'ensemble de libéralisation financière »<sup>(494)</sup>.

- Il faut envisager une modification des rôles respectifs des secteurs privé et public. La mobilisation des terrains doit désormais être faite par des promoteurs privés plus aptes à facturer aux acquéreurs le prix intégral des biens immobiliers. De son côté, l'Administration doit se réserver la responsabilité de la formulation des politiques en matière d'urbanisme et de logement.

- Afin de surmonter les contraintes sur l'offre, il faut envisager de modifier le rôle des opérateurs publics, en charge désormais de la production de terrains équipés d'une infrastructure principale, laissant au secteur privé la tâche de

---

493 Ibid P. : 2

494 Ibid p. : 3

l'aménagement et de la viabilisation des lots individuels. Mais pour quelques années encore, les promoteurs publics resteront responsables de l'aménagement de lots pour les plus pauvres.

Il faut aussi envisager la rationalisation de l'approbation des documents d'urbanisme, une simplification et une majoration des impôts sur la valeur foncière, un abaissement des taxes à l'importation des matériaux de construction, et une suppression des exonérations fiscales qui ne profitent qu'aux propriétaires fonciers et aux promoteurs plutôt qu'aux ménages.

En matière de financement du logement, il faut envisager :

- la mise en place d'obligations hypothécaires garanties
- retirer la garantie de l'Etat pour les instruments de dette émise par les organismes d'Etat.

- clarifier et étendre le droit de saisie rapide des biens hypothèques.
- pour les catégories à faible revenu, il faut recourir à des subventions clairement identifier et budgétisées et au stock existant d'habitations plutôt que la production de logement neufs. Même pour les bidonvilles, il faut envisager d'améliorer le stock existant.

- Au niveau institutionnel, il faut :

- transférer la responsabilité de l'urbanisme et de la gestion foncière aux communautés urbaines, car ces mesures doivent être menées sur l'ensemble d'une agglomération et non pas sur des quartiers.

- supprimer le rôle d'aménageur détenu actuellement par les Agences Urbaines car ce rôle est incompatible avec leur responsabilité en matière d'urbanisme réglementaire.

- la direction de l'urbanisme ne devrait plus dépendre du Ministère de l'Intérieur mais d'un haut Commissariat dépendant du premier Ministre.

- Au niveau fiscal, il est suggéré de mettre en place un impôt foncier annuel général sur l'ensemble des terrains non agricoles, indépendant du zonage retenu au plan d'aménagement, assis sur la valeur vénale.

« La mise en place d'un tel impôt, à la fois productif et incitatif, implique de remédier à l'opacité des marchés fonciers, d'abord pour le développement d'observatoires des valeurs foncières constituées « à dire d'experts » (autorités publiques, agents immobiliers, promoteurs publics et privés) produisent des cartes des prix fonciers, ensuite en organisant la publicité des actes de mutation de l'ensemble des transactions foncières et immobilières permettant d'aboutir à une certaine transparence des marchés ».

↳ Au niveau des subventions visibles et invisibles, il apparaît que les subventions explicites sont très inférieures aux subventions cachées. D'autre part, les exonérations fiscales explicites dépassent de loin les subventions visibles. La bonification des taux d'intérêt, qui est l'élément le plus visible des subventions a atteint 191 Millions de Dh en 1992<sup>(495)</sup>. La valeur totale des subventions explicites et des exonérations fiscales s'est élevée à 895 Millions de Dh en 1992<sup>(496)</sup>, et l'exemption des plus values se chiffrent à 63% du total des exonérations fiscales.

Pour ce qui est des dépenses fiscales, il y a lieu de constater que :

- la valeur de la déductibilité des taux d'intérêt était égale à 81% de la bonification des taux d'intérêt, et que les avantages qu'ont recueilli les participants au régime général d'hypothèque s'élevaient à 4,6 fois ceux dont ont bénéficié les participants aux régimes pour les faibles revenus.

- le secteur du logement bénéficie de subventions explicites et implicites, ainsi que dépenses fiscales, dépassées uniquement par celles dévolues au secteur agricole.

Malgré toutes ces incitations, la crise du logement reste entière :

---

495 Ibid , Annexe E, P. : 12

496 Ibid , Annexe F, P. : 13

**Tableau n° V-12*****Valeurs des subventions visibles et des exonérations fiscales en faveur de l'habitat, 1992***

	Millions de DH.
Bonification des intérêts	190,9
Exemptions de l'impôt sur le revenu	116,0
Exemptions de l'impôt sur les plus values	569,4
Exemptions de la taxe urbaine	23,6
Total :	894,9

Source : « Stratégie du secteur de l'habitat » - Maroc Ibid.  
Banque Mondiale Annexe F, P. : 15.

**C-3- Les autres institutions internationales**

Il s'agit dans ce paragraphe de voir le rôle que sont appelées à jouer les autres institutions internationales, autres que la Banque Mondiale, en matière de financement du logement. Pour les pays du Maghreb, ces institutions interviennent marginalement, mais il est utile de retracer brièvement leurs compétences afin d'avoir une vue d'ensemble sur les interventions des institutions internationales.

Bien qu'elle fasse partie du groupe « Banque Mondiale », nous avons estimé bon de présenter à part la SFI vues ses actions spécifiques et ponctuelles. Ensuite, on présentera successivement l'US / AID et les Nations Unies.

**C-3-1- La Société Financière Internationale (SFI)**

Constituée en 1956, elle a pour fonction de participer au développement économique des pays les moins avancés en encourageant la croissance du secteur privé par la mobilisation de capitaux internes ou externes.

A cet égard, la SFI intervient principalement sur les marchés financiers et ne finance pas directement les projets urbains, bien qu'une partie de son activité soit relative aux institutions financières spécialisées dans le logement. Depuis

1971, la SFI est dotée d'un département spécialisé dans les marchés de capitaux qui dispose de ressources propres destinées à aider les pvd. Le département agit à la fois comme consultant et comme investisseur. Son programme d'assistance technique est varié allant de la réalisation d'études sur le secteur financier des différents pays, à une activité de conseil de type juridique, fiscal, de politique économique...L'investissement dans les institutions de financement du logement est d'une grande importance et s'intègre dans la vision générale de « modernisation » des systèmes financiers des pvd. A cet égard, la SFI poursuit plusieurs objectifs :

- augmenter l'offre de fonds à moyen et long terme
- favoriser la compétition entre les institutions de prêts au logement et permettre aux institutions d'épargne à long terme d'investir sur le marché hypothécaire.
- introduire des innovations financières comme les nouvelles procédures de prêts au logement.
- encourager la participation du secteur privé au financement du logement.
- mobiliser les ressources supplémentaires pour le logement. La SFI est intervenue dans plusieurs pays tels la Colombie, le Liban, l'Inde, la Bolivie, le Sénégal, l'Indonésie...

### **C-3-2- L'agence de développement International des Etats-Unis d'Amérique (US / AID)**

L'US/AID dispose en son sein du « bureau du logement et des programmes urbains » qui est le plus grand département spécialisé ayant pour but le développement des systèmes de financement du logement dans les pvd. L'US/AID joue d'abord un rôle d'assistance technique et ensuite elle garantit les emprunts souscrits par les institutions privées américaines pour financer les projets des pvd. L'US/AID se propose d'atteindre 5 objectifs en matière de logement :

- 1-assurer aux familles à bas revenu l'accès au logement

2-encourager la mise en place des systèmes de financement du logement et de développement urbain avec un minimum de subventions.

3-encourager l'intervention du secteur privé dans la construction de logements.

4-mettre en place des institutions de construction de logements viables en répondant aux besoins de la population modeste.

5-participer à la mise en place de politiques nationales de logement en accord avec les objectifs précédents.

### **C-3-3- Les autres institutions**

#### Les Nations Unies

Elles n'ont qu'un rôle marginal dans la promotion du logement et son financement. En 1972, à Stockholm, une conférence des Nations Unies avait retenu le principe d'une organisation internationale pour le financement du logement. La « U.N Habitat and Human Settlements Fondation » fut créée en 1975 sous l'égide du Département des Nations Unies chargé du programme de l'environnement. Cette organisation a été fusionnée dans le Centre for Human Settlements (Habitat) en 1978, situé à Nairobi au Kenya, et disparaîtra plus tard.

#### L'International Union of Building Societies and Savings Association (IUBSSA)

Cette Organisation est une association internationale regroupant les institutions spécialisées dans le financement du logement.

Elle a pour principale fonction l'information à travers des publications et l'organisation de rencontres d'experts.

#### The International Savings Banks Institute (ISBI)

C'est une association internationale qui vise à encourager le développement des caisses d'épargne dans les pvd, à travers la coopération bilatérale entre pays en développement. Ainsi, cette association a aidé à la création de liens entre les institutions des pvd et des pays industrialisés.

## Conclusion

La BM est aujourd'hui un bailleur de fonds et un mentor idéologique de nombreuses institutions et experts. La « raison d'être est d'aider les pays clients à réduire la pauvreté »<sup>(497)</sup>.

La devise même de la banque est : « notre rêve, un monde sans pauvreté »<sup>(498)</sup>. Mais le discours de la BM obéit à un certain nombre de présupposés qui sont :

- l'adhésion à la norme libérale impliquant moins d'Etat et un plus grand libre-échange.
- la recherche de la simplicité.
- la limitation du politique.

La matérialisation de ce discours sur la ville va graviter autour de la lutte contre la pauvreté urbaine. On parlera alors de projets de développement urbain (PDU), et on recommandera des normes universelles à appliquer vers les années 80, et l'ajustement constituera le nouveau cadre d'intervention de l'institution. On préconisera une gestion « décentralisée ».

Le Maroc et la Tunisie ont constitué des terrains d'intervention de la BM. En Tunisie, l'institution encouragera « la privatisation » du financement du logement, alors que pour le Maroc, elle visera en plus à mettre en place une politique globale de gouvernance financière et urbaine. Des études bien ciblées seront financées afin de cerner tout le champ de l'habitat, et de l'urbain.

Les autres institutions internationales n'interviennent que marginalement, alors que leurs compétences ont été prouvées. Pour plusieurs analystes, les pays

---

497 - Rapport de la Banque Mondiale, 1998.

498 - B Lautier « pourquoi faut-il aider les pauvres ? » ouvrage sans références.



du Maghreb sont sous la menace d'un effondrement urbain. Les luttes et les enjeux urbains sont de plus en plus exacerbés.

La population urbaine, désormais majoritaire, exprime à sa manière son droit à la ville, souvent par la frustration générant une violence urbaine. La question du logement se dévoile comme étant une composante essentielle de toute politique urbaine. C'est pour cela qu'on a retracé d'abord les principes généraux de tout système de financement du logement, et on a montré que ces politiques de logement obéissent à la fois à des préceptes théoriques, et surtout qu'elles sont dictées par les institutions internationales, notamment la Banque Mondiale. Bien que visant un objectif « moral », en l'occurrence la lutte contre la pauvreté, elle se trompe d'analyse quand elle proclame que « la pauvreté a pour origine fondamentale la difficulté ou l'incapacité des pauvres à accéder au marché ». Cette proclamation, lourde de conséquences, se refuse de voir que le marché n'est qu'un principe de comportement économique<sup>(499)</sup>, parmi d'autres.

Mais si le diagnostic des systèmes de financement du logement ne fait pas l'unanimité, les effets apparents sont là pour montrer les dysfonctionnements structurels de ces systèmes de financement.

---

499 Cf. J. L. Laville ( s/d) « L'économie solidaire, une perspective internationale, D. de Brower 1994.

## II- Les limites des dispositifs de financement du logement au Maghreb.

### Introduction

La section précédente nous a permis d'aborder les aspects généraux des systèmes de financement du logement dans les pays du Maghreb, ainsi que le contexte de la mise en place des ces politiques de logements.

Un acteur principal a été dégagé, à savoir la Banque Mondiale qui propose ses recommandations standardisées à l'ensemble des pays en voie de développement.

Faute d'avoir un ancrage social et local solides, et faute de tenir compte des nouvelles configurations de la structuration sociale dans ces pays, ces politiques de financement de logement n'ont pas été à la hauteur des défis à relever. Pour ne pas alourdir l'exposé, on se contentera dans cette section d'un seul cas d'espèce, à savoir l'exemple marocain qui illustre bien d'ailleurs les difficultés objectives des appareils de financement du logement dans ces pays. Nous aborderons deux points qui semblent à nous yeux importants :

- les aides financières.
- la titrisation hypothécaire.

Les aides financières et les subventions traduisent toute la politique sociale en matière de financement du logement. Cette politique suscite actuellement beaucoup de débats quant à son remplacement car elle génère beaucoup d'effets pervers. Le remplacement des ristournes d'intérêt par des aides frontales suppose la prise en compte des autres subventions visibles et cachées. Or l'exercice n'est pas facile et suppose une grande volonté politique.

En ce qui concerne la technique de la titrisation hypothécaire, celle-ci est considérée par plusieurs observateurs comme étant beaucoup plus un gadget que

remplissant une véritable fonction économique. Elle suppose des mécanismes de financement de l'économie bien huilés et une maîtrise parfaite des métiers de l'ingénierie financière.

### ***A-Les limites des aides financières et des subventions.***

Aides financières et subventions visent à atteindre un même objectif : réduire pour l'acquéreur le prix du logement. Elles ne concernent au Maroc que l'accession à la propriété. Les aides au logement locatif et de soutien du revenu des locataires n'existent pratiquement pas au Maroc, ce qui limite sérieusement le fonctionnement du dispositif général.

Afin de montrer l'efficacité des mécanismes institutionnels d'aide au logement au Maghreb, nous allons prendre l'exemple marocain pour lequel nous disposons de suffisamment d'informations, qu'on développera en trois points. On posera une problématique générale d'aides au logement, ensuite on mettra en exergue les limites de ces aides, à travers les discussions en cours, des spécialistes, et enfin en terminera en abordant de manière précise la problématique des subventions visibles et invisibles proposés aux ménages acquéreurs.

### A-1-Problématique des aides au logement : l'exemple marocain.

D'une manière globale, il existe au Maroc quatre types d'aide à l'habitat, chacun ayant son contexte institutionnel.

1- Une aide invisible attribuée par les P.P.H. <sup>(500)</sup> aux acquéreurs sous forme de vente de lots à des prix inférieurs au prix du marché. <sup>(501)</sup>

2- Une aide aux bidonvillois recasés sur des terrains équipés. Cette aide se matérialise par la vente de lots à des prix inférieurs aux prix du marché, obtenus grâce à la technique de la péréquation et des subventions du Ministère de l'habitat.

3- Les aides financières pour le régime général et spécial prenant la forme de ristournes d'intérêt et d'avantages fiscaux aux emprunteurs pour l'acquisition de logement auprès de banques agréées.

4- Les aides aux acquéreurs sous forme d'avantages fiscaux (déductions fiscales sur le paiement d'intérêts et de capital, remboursement de la T.V.A., exemption de la taxe urbaine...)

Tous les spécialistes s'accordent à reconnaître l'inefficacité des mécanismes actuels d'aide au logement au Maroc.

En 1997, le Ministère de l'habitat a estimé le coût des subventions comme suit : <sup>(502)</sup>

- aides directes dont les ristournes : 399 Millions de DH
- aides fiscales : 335 Millions de DH

---

500 - P.P.H. signifie : Promoteurs Publics d'Habitat.

501- Certains experts pensent que « le mode de financement des P.P.H. à travers des avances des clients et la vente de lots aux particuliers influence profondément le fonctionnement et la structure du secteur de l'habitat, en favorisant l'auto-construction progressive et l'autofinancement aux dépens de la promotion privée et du financement bancaire ; in « aspects financiers et fiscaux du financement du logement au Maroc ». Direction de la Promotion Immobilière, Secrétariat d'Etat à l'habitat.

Nous voulons juste faire remarquer que cette situation n'est pas propre aux P.P.H. Elle concerne aussi les promoteurs privés qui pratiquent le mode d'avances des clients,... et favorisent par conséquent l'auto-construction et l'autofinancement.

L'auto-construction et l'autofinancement dépendent en fait de mécanismes complexes relatifs à la fois à la situation économique – sociale du futur acquéreur que des pratiques bancaires trop rigides au Maroc.

502 - Cf. L. Chéquier, B.Alberdi « Réformes du financement de l'habitat au Maroc », mission de la Banque Mondiale, Fev-1999, P.14.

- Foncier sous-évalué : 433 Millions de DH
- Total annuel : 1.167 Millions de DH (0.3% du P.I.B)

Plusieurs observateurs <sup>(503)</sup> remarquent que ces estimations sont plutôt faibles. Les réductions des prix fonciers atteindraient selon certains environ 780 Millions de DH par an <sup>7</sup> Les aides fiscales ne tiennent pas compte de toutes les exemptions fiscales, notamment la déduction des intérêts hypothécaires (jusqu'à concurrence de 10% des revenus imposables). Les prix de transaction retenus comme base imposable sont sous-déclarés. Les encours sujets à déduction de T.V.A. sur les intérêts sont eux aussi sous-évalués. Mais, même si on tient compte de toutes ces actualisations, l'impact total ne dépasserait pas 0,6 à 0,7% du PIB (valeur 1997), ce qui demeure faible par rapport aux standards internationaux.

A notre connaissance, aucune étude n'a proposé des estimations précises. Une proposition qui domine les débats ces dernières années concerne la subvention d'aides frontales, (un seul versement), au lieu du système actuel de substitution qui s'étale sur plusieurs années. L'objectif du Ministère de l'habitat est « d'améliorer l'accessibilité sociale, améliorer l'impact sur la politique de l'habitat, banaliser la distribution, accélérer la commercialisation du programme des 200.000 logements, et éviter des effets budgétaires de boule de neige sur les bonifications cumulées » <sup>(504)</sup>.

D'un autre côté « la réforme engagée a pour objectif d'assurer un meilleur ciblage des aides en vue d'accroître les possibilités d'accès au crédit des ménages à faible et moyen revenu ayant préalablement contribué au développement du système d'épargne -logement » <sup>(505)</sup>.

Ces aides frontales supposent donc un minimum d'épargne préalable, alors qu'on sait que c'est cette épargne préalable qui dissuade la plupart des ménages

---

503 - Ibid, P :14

504 - Ibid, P: 15.

505 - l'habitat social au Maroc : « problématique et stratégie d'intervention » Secrétariat d'Etat à l'habitat, Novembre 1999.

ayant un projet d'acquisition du logement<sup>(506)</sup>. Cette épargne pourrait prendre une forme monétaire, foncière et immobilière.

A cet égard, l'expérience du Chili est souvent citée, où au moins 10% de la valeur des logements, pour toutes les catégories, est souvent exigée comme épargne préalable. Dans le système chilien, l'épargne est une condition préalable à l'obtention d'une subvention directe à l'acquisition.

Le montant de l'épargne exigée varie suivant la valeur du logement et le niveau de revenu.

Il est question aussi au Maroc de mettre en place un système d'épargne-logement où la collecte de l'épargne se ferait par le réseau de la Caisse d'Epargne Nationale (C.E.N.), alors que l'émission des prêts hypothécaires se ferait par le C.I.H., et la récupération des paiements à travers les guichets de la C.E.N. Or, la mise en place d'un système d'épargne-logement n'est pas une chose facile à mener. Elle fait ressortir plusieurs problèmes observés dans l'expérience française et algérienne notamment :

- le fait de conditionner l'octroi de primes ou subventions frontales à la constitution d'une épargne préalable revient à subventionner davantage les ménages les plus riches.

- les prêts d'épargne-logement, même attribués avec un multiple de 3, ne peuvent suffire à l'achat d'un logement.

- un système d'épargne-logement exige, pour bien fonctionner que les adhérents soient prêts à épargner des sommes considérables avant d'acheter leur logement.

- Le système est continuellement instable car il dépend constamment d'un apport croissant de nouveaux clients pour faire face aux engagements pris à l'égard des premiers clients. Pour cela, il faut motiver les souscripteurs pour qu'ils considèrent le plan d'épargne-logement comme un placement financier.

---

506 - Cf. M. Gheris « Housing in Marrakech: the contradictions of public Interventions "ouvrage collectif" "Under Siege: four African cities Freetown, Johannesburg, Kinshasa, Lagos" DOKUMENTA 11, Platform 4, Publication Hatje Cantz Publisher, Allemagne 2003, op.cit.

- en période d'inflation, les plans d'épargne – logement fonctionnant avec des taux fixes sont défavorisés par rapport aux autres placements financiers, ce qui peut entraîner une fuite de l'épargne. Cette situation s'est vérifiée en Algérie durant les années 90 et explique largement les déboires de l'expérience d'épargne – logement instituée dans ce pays.

- l'obligation de prêt établi dans le contrat d'épargne – logement ne permet pas au prêteur d'évaluer la qualité de l'emprunteur.

- les plans d'épargne – logement créent une réglementation contraignante pour les institutions financières, ce qui va à l'encontre de la libéralisation du système financier.

- les plans d'épargne – logement défiscalisés entraînent un manque à gagner fiscal important qui s'ajoute aux coûts des primes accordées aux emprunteurs.

La problématique ainsi posée, nous nous proposons d'analyser en détail les limites du dispositif d'aides et de subventions au logement mise en place au Maroc.

### **A-2- Les limites des aides et subventions au logement au Maroc.**

Précisons d'abord qu'une politique d'aide au logement ne peut concerner que le logement social, car les catégories sociales dites « aisées » ou « moyennes » ont aussi des problèmes d'accès au logement. Il faut donc définir ce qu'est un logement social. Nous allons voir que cette définition remonte aux années 60 (décret de 1968) et qu'elle a subi quelques aménagements. Or, l'environnement économique et social d'aujourd'hui a connu des mutations profondes et radicales. A titre d'exemple, on peut citer la croissance démographique importante ( la population totale a pratiquement triplé depuis les années 60), la croissance de l'urbanisation ( la population urbaine dépasse depuis 1994 la population rurale ), l'accumulation d'un déficit énorme en

logements, une spéculation foncière et immobilière exacerbées, la faiblesse d'un tissu industriel permettant à la population d'avoir des revenus croissants et stables, une paupérisation grandissante de larges couches de la population, une demande de logements plus forte s'accompagnant d'une recherche de confort, une marginalisation grandissante de la population par rapport au droit et à la légalité ....

Si on observe la politique des aides et subventions au logement social sur une longue durée (depuis les années 60 à nos jours), on est frappé par une diachronie déconcertante : Alors que l'environnement (des ménages, leur composition, le nombre de personnes par ménages,...) a radicalement changé, les réponses apportées sont restés figées <sup>(507)</sup>, du moins jusqu'à ces dernières années.

Afin de faire ressortir l'import et l'efficacité de l'aide à l'accession à la propriété au Maroc, nous allons traiter trois sous- points :

- les facteurs limitant l'accès aux subventions.
- les avantages réels fournis aux bénéficiaires.
- l'évolution de la réflexion sur les aides.

#### **A-2-1- Les éléments limitant l'accès aux subventions.**

Rappelons que c'est le décret de 1968 qui va asseoir le système d'aides à l'accession à la propriété à travers la baisse du coût du crédit. Explicitement, il suppose deux catégories de futurs accédants :

- ceux qui rentrent dans le cadre d'un régime spécial, qui sont des emprunteurs à faible revenu, mais stable, et qui vont bénéficier de conditions très avantageuses au niveau du taux d'intérêt, de la quotité et de l'échéance des prêts.

---

507- La politique des 200 000 logements a été une réponse mais malhabile et inefficace.



- ceux qui rentrent dans le cadre d'un régime général, c'est à dire des ménages à revenu moyen et supérieur et qui vont bénéficier des conditions légèrement meilleures que celles pratiqués sur le marché.

Cette politique ne peut pas réussir car l'Etat ne peut pas accorder des avantages ou aides à tous les acquéreurs potentiels. Ils pénalisent ainsi les ménages qui ne peuvent bénéficier des avantages du décret.

Le système s'inscrit donc dans une logique de rationnement.

### **Régime spécial :**

Trois facteurs au moins limitent l'étendue de l'application du régime spécial : sa conception, la rareté des ressources budgétaires, et les conditions effectives de prêt.

\* au niveau de la conception du système lui-même, celle-ci est restrictive. De nombreux garde-fous ont été mis en place pour en limiter l'accès tant au niveau de l'offre qu'au niveau de la demande.

\* le logement doit être neuf, pour un premier acquéreur, et faire l'objet d'habitation principale.

\* Les logements doivent faire partie de programmes agréés par les Ministères de l'Habitat et des Finances. Ils doivent répondre aux critères définis par le décret de 1968. La gamme des produits offerts est limitée et pratiquement identique (appartement en immeuble d'une superficie excédant rarement 70m<sup>2</sup>).

\* Le revenu de l'emprunteur est plafonné et doit être régulier. L'emprunteur doit justifier sa solvabilité.

\* Au niveau de l'insuffisance des ressources, l'Etat doit mobiliser les fonds pour couvrir la ristourne de 60%. Durant les années 80 et une bonne moitié des années 90, l'enveloppe fixée pour le régime spécial était juste suffisante pour financer l'acquisition de 1000 à 1500 logements par an (environ 100 Millions de DH par an), ce qui est dérisoire face aux besoins énormes de la population.

\* Au niveau des conditions effectives de crédit imposées par le C.I.H., elles sont très différentes de celles affichées officiellement. Si le régime spécial

permet une quotité de 90%, celle pratiquée effectivement par le C.I.H. dépasse rarement 70%, et plus le revenu de l'emprunteur ou plus la valeur de l'immeuble sont faibles, plus les prêts sont petits, et plus il est malaisé de bénéficier d'un emprunt. D'un point de vue commercial, la clientèle en régime spécial intéresse peu les institutions de crédit

### **Régime général.**

L'accès aux conditions de ce régime est fortement contingenté au niveau de l'offre constituée par les programmes publics et par le fait qu'elles sont consenties qu'aux clients d'un seul prêteur, le C.I.H. Puisque 70% des crédits <sup>(508)</sup> du C.I.H. vont à des emprunteurs ayant un revenu supérieur à 5 000 DH, les principaux bénéficiaires de l'aide à l'accession à la propriété au Maroc sont les ménages qui ont des revenus relativement élevés.

Il faut noter que le système a conduit à la mise en place d'un système de prix artificiel, celui des valeurs immobilisées totales ( VIT ), qui octroie des avantages à des classes de revenu non visées par le programme. Souvent des dessous de table sont versés pour tenir compte des valeurs réelles. Il faut observer que « la valeur immobilière est en général très supérieur au montant du prix de vente, soit parce qu'il y a sous- déclaration, soit parce que la VIT intègre une subvention, notamment au niveau du prix du terrain dans le cas de projets publics, soit parce qu'il versement d'un dessous de table dans le cas des projets privés. Ce sont les ménages à revenu supérieur qui sont en mesure d'en bénéficier davantage » <sup>(509)</sup>. D'ailleurs, l'âge moyen des emprunteurs du C.I.H. n'a cessé de croître passant de 35% pour les 40 ans et plus en 1980 à 59% en 1995.

---

508- Cf. « Etude relative aux aspects financières et fiscaux », op.cit, Rapport de la phase stratégie, vol .I. P : 22  
509 - Ibid, P : 23.

dépendant du taux d'inflation, alors que les non acquéreurs ne peuvent en bénéficier.

Le tableau V 13 montre alors qu'avec une ristourne et un taux d'inflation de 60%, le bénéficiaire d'un prêt en régime spécial sur 25 ans, bénéficie d'un don égal à 72%. D'autre part, à un taux d'inflation de 6% et un taux de ristourne de 2% sur 15 ans, un emprunteur en régime général bénéficie d'un don de 38%.

Il faut observer que cette analyse ne tient pas compte des subventions explicites ou cachées. Les subventions explicites sont les suivantes :

- pour l'ensemble des crédits à l'acquisition du C.I.H., relatifs à des VIT inférieures à 500.000 DH

- l'exemption de la TVA de 7% sur le paiement des intérêts.
- l'exemption des droits d'enregistrement de l'acte de prêt, soit 1% du

montant du prêt.

- pour les acquéreurs en régime spécial, il faut ajouter

- l'exemption de la TVA résiduelle sur l'immeuble (~ 10% du prix de vente).
- l'exonération de la taxe sur les autorisations de construire.
- la réduction des droits d'enregistrement de 2,5% à 1,25%.
- l'incidence de ces subventions se traduit par exemple au niveau du régime général avec exemption de TVA de 7% sur les intérêts, et une échéance de 15 ans, par un bénéfice actualisé supplémentaire de 5%. L'exemption des droits d'enregistrement ajoute 1%<sup>(510)</sup>.

Si on tient compte des subventions cachées, le gaspillage des ressources est encore plus clair. Ces subventions cachées proviennent des prix de vente inférieurs aux valeurs réelles. Souvent, les VIT des logements produits par les P.P.H établissent les valeurs des immeubles inférieures à celles du marché.

---

510 - Ibid, P : 25.

### A-2-2 Les avantages réels accordés aux acquéreurs

En prenant comme base un taux d'actualisation de 10%, le tableau suivant donne la valeur actualisée à ce taux de ristourne d'intérêt selon divers taux de ristourne de 2 à 6% et d'inflation de 0 à 6%.

**Tableau n° V-13**

**Valeur actualisée à 10% d'une ristourne d'intérêt par rapport au montant du crédit.**

1- Actualisation sur 25 ans					
Taux d'inflation	Taux de ristourne				
	2 %	3 %	4 %	5 %	6 %
0%	16 %	24 %	32 %	40 %	47 %
4%	28 %	36 %	44 %	52 %	60 %
5%	33 %	41 %	49 %	57 %	65 %
6%	40 %	48 %	56 %	64 %	72 %
2- Actualisation sur 15 ans					
Taux d'inflation	Taux de ristourne				
	2 %	3 %	4 %	5 %	6 %
0%	12 %	18 %	23 %	29 %	35 %
4%	27 %	33 %	39 %	45 %	51 %
5%	32 %	38 %	44 %	50 %	56 %
6%	38 %	44 %	50 %	56 %	62 %

Source : « Etude relative aux aspects... »  
Rapport phase stratégique, vol. I p. 24.

Le montant des avantages est fourni en pourcentage du montant du prêt octroyé, c'est-à-dire le prix de vente moins l'avance initiale et les remboursements de principal. Deux éléments déterminent les bénéfices d'une ristourne :

- La réduction du coût des intérêts, actualisés au taux de 10%.

Le gain en capital accordé à l'emprunteur du fait que l'obtention d'un crédit lui permet d'accumuler une plus-value sur l'immeuble acquis,

Comme le prix du terrain peut atteindre jusqu'à 50 % de la valeur d'un immeuble d'une VIT de 200.000 DH (c'est-à-dire 100.000 DH), si l'acquéreur paie le montant de la VIT à hauteur de 30.000 DH (prise en considération effectivement), il recevra alors de l'Etat une valeur totale en subventions supérieure au montant de son emprunt<sup>(511)</sup>.

La déduction des intérêts hypothécaires de l'impôt sur le revenu doit aussi être prise en considération. Elle est plafonnée à 10% du revenu imposable, mais prise entièrement en considération pour les prêts en régime spécial. Il est difficile de mesurer la déductibilité de ces intérêts, car elle est fonction des revenus imposables des emprunteurs. Une estimation a été faite<sup>512)</sup> dont nous reprenons ici la méthodologie et les résultats.

- les données de l'enquête des ménages de 1991 sur les dépenses moyennes des ménages par déciles ont été utilisées en les actualisant et en leur appliquant un taux d'indexation de 4% par an jusqu'à 1995.

- on a supposé un taux d'effort identique de 25% en dépenses de logements pour chacun des déciles, on a ensuite calculé le montant de l'emprunt hypothécaire permis par cette dépense avec une quotité d'emprunt de 75% et on a déterminé la valeur immobilière correspondante pour chaque classe de dépense.

- on a augmenté les dépenses par décile de 15% pour tenir compte de la différence entre dépenses et revenu, et calculé le montant du revenu imposable en déduisant les cotisations à la sécurité sociale et les dépenses d'emploi selon les barèmes autorisés.

---

511 - Il est curieux de constater qu'une étude de la Banque Mondiale « stratégie du secteur de l'habitat », rapport n°13.930-MOR, 1995, op.cit n'a consacré aucun développement au traitement des subventions cachées découlant du traitement des valeurs déclarées des immeubles (VIT). Néanmoins, l'annexe F de cette étude traitant « des subventions visibles et moins visibles » aborde la question de la bonification des taux d'intérêt, des exonérations de l'impôt sur le revenu, des exonérations fiscales des plus-values (TPI). Au niveau de « l'identification des traitements fiscaux préférentiels implicites », une approche méthodologique intéressante est fournie, dégagant une distinction entre traitement fiscal basé sur le revenu et traitement fiscal basé sur la consommation. cf. aussi I.Mintz, D.Sewel, T. Tsipoulous « L'incidence du régime fiscal sur l'investissement au Maroc, EMPTM, 1994, et D. Bradford, « Untangling the income tax » Harvard University Press, Cambridge, Mass 1986.

512 - « Etude relative aux aspects... » Rapport stratégie, Vol I. P : 98.

- on a calculé la déduction pour intérêt hypothécaire possible pour chaque tranche de revenu en fonction du taux marginal d'imposition de chacune.

- on a calculé la valeur présente de cette déduction au taux d'actualisation de 10% en fonction de la durée du prêt.

- on a enfin calculé le ratio de la valeur actualisée de la déduction sur la valeur immobilière.

- pour les classes de revenu éligibles aux avantages du régime spécial, c'est-à-dire inférieures à 43 200 DH, on a tenu compte du fait que la déduction autorisée couvre non seulement les intérêts, mais aussi le principal.<sup>(513)</sup>

Les résultats pour des prêts d'une durée de 25 ans à 12,5% d'intérêt montrent « que la valeur présente de la perte fiscale pour l'Etat ( gain pour le contribuable) augmente fortement avec le revenu, la raison étant qu'elle varie en fonction du taux marginal d'imposition »<sup>(514)</sup>. Ainsi, plus ce taux est élevé, plus important est l'avantage obtenu. La déductibilité des intérêts hypothécaires manque d'équité car elle est régressive. « Un emprunteur du décile supérieur recevra une subvention fiscale de 62.000DH alors que celui du deuxième décile recevra près de 30 fois moins, soit 2 250 DH.»<sup>(515)</sup>

#### Tableau n°V-14

#### *Valeur actualisée de la déduction des intérêts hypothécaires selon le taux d'intérêt et la durée du prêt, en % de la VIT*

Taux d'intérêt	6 <sup>e</sup> décile, taux marginal 35%		10 <sup>e</sup> décile, taux marginal 44%	
	15 ans	25ans	15ans	25 ans
7,7%	9%	11%	19%	23%
10,0%	9%	11%	20%	23%
12,5%	9%	11%	20%	23%

Source : « Etude relative aux aspects... »

Rapport phase stratégie, vol I p:100, op.cit, p : 100.

513 - Ibid, P: 98.

514 - Ibid, P: 98.

515 - Ibid, P: 98.

En conclusion, on peut dire que le système d'aides à l'accession à la propriété au Maroc tel qu'il est institué par le décret de 1968 génère un contingentement de l'offre et la demande, est limité par la modicité des ressources budgétaires, ne vise pas la cible définie au préalable, crée une situation de quasi-monopole au profit du C.I.H., a un caractère dégressif, et il est discriminatoire. On pourrait ajouter que c'est un système qui n'est plus adapté à un contexte qui a changé. Ce système considère que toutes les villes du Royaume connaissent les mêmes prix fonciers et immobiliers, les mêmes écarts de revenu, les mêmes pressions inflationnistes, les mêmes disponibilités foncières des collectivités locales.... Or il n'en est rien. La demande en logements, les prix fonciers, le niveau de l'inflation sont beaucoup plus importants à Casablanca, Agadir, qu'à Berkane ou Dakhla. Ce système pêche aussi par un excès de centralisation. Toutes les décisions (de construction, de choix des sites, ...) sont prises au niveau de la capitale, sans une réelle concertation avec les régions. Aucune prévision des logements à financer selon les régions n'est établie sur le court ou le moyen terme, tenant compte de variables qualitatives. Tous les objectifs de la politique de financement sont ramenés à quelques chiffres, ce qui constitue une simplification abusive censée entretenir des confusions. Les fondements sur lesquels repose la définition des objectifs nationaux de construction de logements sociaux apparaissent en effet très fragiles, car le raisonnement est généralisant, rigide et insuffisamment adossé à des études de marché fiables. On peut prendre l'exemple des programmes des 200.000 logements dont beaucoup d'opérations ont trouvé des difficultés d'écoulement (Marrakech, Agadir...), car elles n'étaient pas basées sur des études fines de marché. Une définition trop normative des besoins veut qu'un logement économique doit forcément être un logement en immeuble d'une superficie excédant rarement de manière effective 55 à 60 m<sup>2</sup>.

Ces critères correspondent-ils vraiment aux attentes des ménages ? Ces derniers ont-ils été consultés ? A-t-on tenu compte de leurs propositions ? A-t-on au niveau des structures de décision la volonté d'agir localement sur les segments de marché les plus appropriés ?

En un mot, la rusticité et la standardisation des produits trouvent comme accompagnateur un manque de créativité financière. A notre sens, et afin d'éviter les travers du passé, le financement du logement social au Maroc doit tenir compte de plusieurs enjeux d'avenir, à savoir :

- la nécessaire prise en compte de la diversité des situations locales et des demandes de logement.
- le renouvellement des enjeux liés à la gestion du patrimoine (tissus anciens, quartiers fragiles,...).
- l'évolution des objectifs sociaux de la politique du logement, axés sur le droit au logement et la recherche d'une meilleure mixité sociale.
- la montée de la violence urbaine.
- l'extension de l'habitat insalubre et ses conséquences en termes de marginalisation urbaine.

### ***B- Les limites de la titrisation hypothécaire : l'exemple marocain***

La titrisation est une innovation qui consiste à transformer certaines créances illiquides en titres négociables et liquides. Née aux Etats Unis en 1970, elle est devenue composante majeure du dispositif de financement américain. Elle traduit une profonde mutation des techniques de financement et du système financier international impulsée par deux tendances de fonds :

- les nouvelles technologies
- la déréglementation



Face à des problèmes aigus de financement du logement, plusieurs pays ont vu dans cette technique une panacée pouvant régler ces difficultés, et une certaine précipitation s'en est suivie dans la mise en place de cette dernière, au point d'en faire un « gadget financier ». L'exemple marocain va nous servir de prétexte à la fois pour nous familiariser avec le mode de fonctionnement de la titrisation, et il nous permettra aussi de relever que toute technique financière nécessite un cadre et un contexte adéquats pour sa mise en application, sinon les retombées positives seront très limitées.

Trois moments nous retiendront dans ce paragraphe.

On fera un historique de la titrisation hypothécaire pour voir les mécanismes de sa genèse aux Etats-Unis.

Ensuite, on mettra en exergue les conditions de mise en place de la titrisation ainsi que ses mécanismes pour le cas français.

Enfin, on montera l'absence de contexte adéquat pour la mise en place de cette technique dans les pays du Maghreb. La proposition de la mise en place d'une caisse de refinancement hypothécaire nous paraît plus justifiée.

### **B-1-Historique de la titrisation hypothécaire aux Etats – Unis<sup>(516)</sup>**

Les techniques financières adoptées et les volumes en jeu font que la titrisation est une technique financière de premier plan. Elle exprime la manifestation du phénomène de désintermédiation et d'extension des marchés de capitaux. Elle contribue en fait à l'extension de la finance directe amorcée au début des années 70, et remettant en cause le monopole d'intermédiation des banques.

Si pour J. Schumpeter<sup>(517)</sup>, l'innovation correspond aux cinq évènements suivants, à savoir :

---

<sup>516</sup>Les développements concernant ce paragraphe sont tirés de M. Ceresoli et M. Guillaud « Titrisation » éd. ESKA 1992.

<sup>517</sup> Schumpeter J. « Théorie de l'évolution économique » Dalloz, 1935, P. : 362.

- la fabrication d'un nouveau produit,
- l'introduction d'une nouvelle méthode de production,
- la conquête d'un nouveau débouché,
- l'utilisation d'une nouvelle matière première,
- l'amélioration de l'organisation de la production,

celle-ci peut être résumée en deux catégories :

- les innovations de produit,
- les innovations de processus.<sup>(518)</sup>

On peut retenir aussi une autre classification et distinguer entre innovations de système et innovations de politique.

- Les innovations de système correspondent à des produits issus d'initiatives d'opérateurs non étatiques. Elles correspondent aux nouveaux procédés mis en place par les agents privés afin d'éviter les contraintes réglementaires mises en place par les Autorités monétaires.

- Les innovations de politique correspondent à des modifications apportées par les Autorités monétaires. Il s'agit soit de nouveaux instruments financiers utilisés par l'Etat, soit de nouveaux indicateurs de contrôle d'activité.

Pour Silber, l'innovation financière est une « riposte de l'organisation aux contraintes qui pèsent sur elle »<sup>(519)</sup>. Ces contraintes peuvent provenir de la réglementation<sup>(520)</sup>, la concurrence, le risque, l'influence des taux d'intérêt<sup>(521)</sup>...

En adaptant l'analyse schumpétérienne en matière d'innovation financière, la titrisation constitue le cas typique de l'innovation de produit et de processus.

---

518 De Boissieu retient d'ailleurs cette distinction et pense que « l'innovation financière correspond à l'apparition de nouveaux produits et à l'emploi de nouvelles technologies financières ». Consulter De Boissieu Ch. « Innovation financière et contrôle monétaire » Revue Banque, janvier 1982. pp. : 32-36. un autre auteur tel que Silber retient une définition plus large. Pour lui, « l'innovation financière se manifeste soit par l'apparition d'institutions financières nouvelles, soit par l'invention de nouveaux instruments financiers ou de nouveaux marchés financiers. »

Consulter Silber W.L., « Toward a theory of financial innovation », in *financial Innovation*, Lexington D.C. Heath, 1976.

519 Silber W. « the process of financial innovation » *American Economic Review*, 1983, pp.: 89-95

520 Ben-Horim M., Silber W. « Financial innovation: a linear programming approach » *Journal of Banking and Finance*, 1977. pp.: 277-296.

521 Zweig, Ph. "the asset securitization hand book", Dow-Jones - Irwin Homewood, Illinois, 1989.

Puisque la titrisation est une technique qui permet de transformer des prêts bancaires en titres négociables proposés par les banques aux investisseurs, elle vise alors la « marchandisation » d'une partie de leurs actifs, jusqu'alors non fongibles. La titrisation est donc une innovation « de produits » puisqu'elle a donné naissance à de nouveaux produits (crédits hypothécaires, crédits automobiles,...). C'est aussi une innovation de processus car elle suppose une réorganisation complète du système bancaire traditionnel dans une perspective de finance directe. Elle peut aussi être considérée comme étant une innovation de système, en particulier pour le cas des Etats-Unis.

Bien qu'elle fût l'émanation d'agences fédérales publiques ou parapubliques de financement du logement, il n'y eut en aucune manière ingérence directe de l'Etat dans la conduite de ces innovations.

Pour le cas français et marocain, elle peut être considérée comme une innovation de politique, car elle a dès le début, était l'émanation des Pouvoirs Publics. Dans les deux pays, bien qu'avec des décalages dans le temps, elle a nécessité au préalable l'aménagement d'un cadre juridique et réglementaire adapté.

La titrisation s'inscrit en droite ligne dans la perspective du dépassement de l'intermédiation bancaire. A partir des années 70, un changement notable dans l'environnement économique international va s'opérer, avec une augmentation de l'inflation et des taux d'intérêt. Le phénomène de désintermédiation financière va prendre de l'ampleur et la titrisation visera à « marchéiser » les circuits de financement pour les particuliers qui jusqu'alors relevaient du monopole des banques et des sociétés de crédit. Bien que la titrisation ait bénéficié aux Etats-Unis d'un environnement juridique et financier libéral, elle est née de la crise du système de financement du logement dans ce pays. C'est pour cela qu'il est pour nous utile de rappeler dans un premier point les fondements de cette technique, et ensuite d'examiner dans un second point les aspects financiers de la titrisation aux Etats-Unis, ainsi que les différents

éléments composant le montage de cette opération (typologie des produits, valorisation...).

### **B-1-1- Les raisons de l'essor de la titrisation aux Etats-Unis d'Amérique**

L'émergence de la titrisation vers le début des années 70 aux Etats-Unis s'explique à la fois par la crise du système de financement du logement et par l'existence d'un environnement financier et juridique libéral.

#### **B-1-1-1- La Crise du système de financement du logement aux Etats-Unis**

Durant les années 50 et 60, le système américain de financement du logement reposait principalement sur la transformation de l'épargne courte en financement à long terme, grâce aux caisses d'épargne (chap. IV), sur lesquelles reposait tout l'échafaudage.

Rappelons que c'est la surprotection dont ont bénéficié les caisses d'épargne qui a été à l'origine de leurs banqueroutes à répétition. En fait, c'est la garantie inconditionnelle des Pouvoirs Publics, entraînant hasard moral, élection adverse, mauvaise appréciation des risques, laxisme des assurances qui fera voler en éclat tout le dispositif durant les années 80.<sup>(522)</sup>

Les institutions d'épargne américaines sont nombreuses et composites. On y trouve les « Saving and Loans associations », les « Saving Banks », les « Crédit Unions ».

Après une période de prospérité sans précédent, les thrifts vont subir un retournement de situation, suite à la remontée des taux d'inflation et d'intérêt. Une première (1982) puis une seconde réforme (1989) vont restructurer de fond en comble le secteur. Désormais, chaque institution d'épargne doit tenir compte à la fois du risque de crédit (système de pondération des actifs) et du risque du

---

<sup>522</sup> A ce propos Robert M. Solow parle de prêteur en dernier ressort, mécanisme qui permet de subventionner indirectement les institutions les moins performantes. Cf. Solow, R. « on the lender of the last resort », American Economic Review, December 1983.

taux d'intérêt. D'une manière générale, ce système de financement du logement basé sur les caisses d'épargne qui accordent à leurs clients des prêts hypothécaires à taux fixe et à long terme, a permis à plusieurs centaines de milliers de ménages d'acquérir des logements. Il fallait qu'il soit accompagné d'un marché secondaire de créances hypothécaires, basé soit sur le mécanisme de refinancement hypothécaire, soit sur la titrisation. Ainsi, un certain nombre de compagnies d'assurances ou les « Mortgage Bankers » ont participé la première technique, avant même la mise en place de la titrisation.

En effet, l'originalité du système financier parvient de fait qu'il fait nécessairement intervenir les « Mortgage Insurance Companies (MIC) dont le rôle est d'assurer le risque de défaillance des débiteurs. De leur côté, les « Mortgage Bankers » négociaient avant même l'introduction de la titrisation, les créances hypothécaires.

### **B-1-1-2- L'environnement financier et juridique**

La titrisation aux Etats-Unis repose sur un procédé original, le « structured financing » : il consiste à adosser un titre d'emprunt à un actif, généralement un actif financier. Si la théorie financière classique distingue entre financement par capital et financement par emprunt, le second étant moins risqué que le premier, le « structured financing », dépasse cette distinction et consiste à affecter un actif à un titre d'emprunt. Cet adossement va générer un transfert de droit sur l'actif lors de l'émission des titres de dettes. L'actif qui sert de support aux titres émis est appelé collatéral et produit un rendement. Ainsi, le risque de défaillance est autonome de la qualité de l'émetteur mais dépend de la qualité de l'actif collatéral. C'est ce qui distingue le « structured financing » d'un emprunt obligatoire ordinaire. Souvent l'actif gagé est surdimensionné (overcollateralization). C'est l'environnement juridique libéral tel qu'il existe aux Etats-Unis qui a permis cette innovation d'affectation de certains éléments de l'actif en garantie d'émission de titres de dettes. Les « structured financing » ont pu prendre plusieurs formes. Observons d'abord qu'ils reposent sur

l'existence de « trusts », qui sont une création de droit coutumier anglo-saxon, sans équivalent dans le droit de source latine. Le trust a pour caractéristique le transfert de propriété du patrimoine d'une personne, le constituant (Settlor) à une autre personne (trustée) qui doit le gérer et en disposer dans l'intérêt des bénéficiaires. Le trust est donc un intermédiaire entre les émetteurs et les investisseurs de titres. Il peut être assimilé à un fonds qui reçoit les paiements en capital et intérêts provenant des actifs collatéraux et répartit les flux rémunérant les investisseurs en titres de dettes. Ce sont les investisseurs qui en sont propriétaires. On distingue aux Etats-Unis quatre grands types de « structured financing ».

- les pass throughs
- les pay throughs
- les market-value asset – backed bonds
- Les third party credit supported debts

C'est la loi fiscale du 30 septembre 1981 qui permit à la titrisation de connaître l'essor que nous savons. Cette disposition fiscale va permettre aux institutions d'épargne de vendre la totalité de leurs prêts afin de dégager de nouvelles liquidités et d'améliorer leur performance. D'un autre côté, la loi de 1981 autorisait une nouvelle comptabilisation qui permettait aux institutions d'épargne d'amortir les pertes subies sur toute la durée de vie des prêts restant à courir. Elle leur permettait aussi de réaliser un report (en arrière) de déficit fiscal. Les pertes dégagées par la titrisation de leurs créances pouvaient être épargnées au cours des dix années précédentes. En justifiant ces pertes, elles pouvaient bénéficier d'un remboursement des impôts versés précédemment. Logiquement les thrifts avaient intérêt à réaliser le maximum de pertes, c'est à dire titriser leurs prêts contractés à des taux très bas par rapport au marché financier. C'est ce qui va faire décoller le marché de la titrisation aux Etats-Unis. Plus tard, le « Tax Reform Act » de 1986 va stimuler davantage la

titrisation aux Etats-Unis, en encourageant les émissions de titres garantis dans le privé.

### **B-1-2- Montage et fonctionnement de la titrisation aux Etats-Unis**

Si la titrisation a bénéficié d'un environnement favorable à son éclosion et son développement, il n'en demeure pas moins que son montage est d'une grande complexité nécessitant la mise en œuvre de procédures techniques, juridiques et financières spécifiques.

Durant toute la vie d'une opération de titrisation, se pose le problème de la valorisation des produits qui en sont issus. A titre d'exemple, le remboursement anticipé perturbe les anticipations et rend la détermination des cash flow des titres émis difficile.

#### **B-1-2-1- Montage d'une opération en titrisation et produits de la titrisation**

**Le montage** : il se déroule comme suit : un établissement de crédit cède à un intermédiaire des créances tout en conservant leur gestion moyennant une rémunération. L'acquéreur des créances se finance par l'émission de titres, négociables, proposés aux investisseurs par l'intermédiaire d'établissements spécialisés (« investment banks »), qui en fonction de la nature et la qualité des titres et de leur notation, déterminent les caractéristiques des titres à émettre (montant, taux...).

C'est la « Securities and Exchange Commission (SEC) qui contrôle les produits issus de la titrisation offerts au public. Afin de protéger les épargnants et les investisseurs, trois méthodes ont été mises en place par les établissements bancaires :

- la garantie bancaire : l'établissement cédant peut obtenir une garantie d'un autre établissement de crédit ou d'une compagnie d'assurances, ou même

apporter sa propre caution en s'engageant à racheter un certain montant des créances en cas de défaillance.

- le surdimensionnement : Ce procédé consiste à céder un montant nominal des créances supérieur au financement apporté par les souscriptions de titres.

- les parts spécifiques : Cette technique consiste à créer des parts spécifiques, c'est à dire des titres avec différentes caractéristiques.

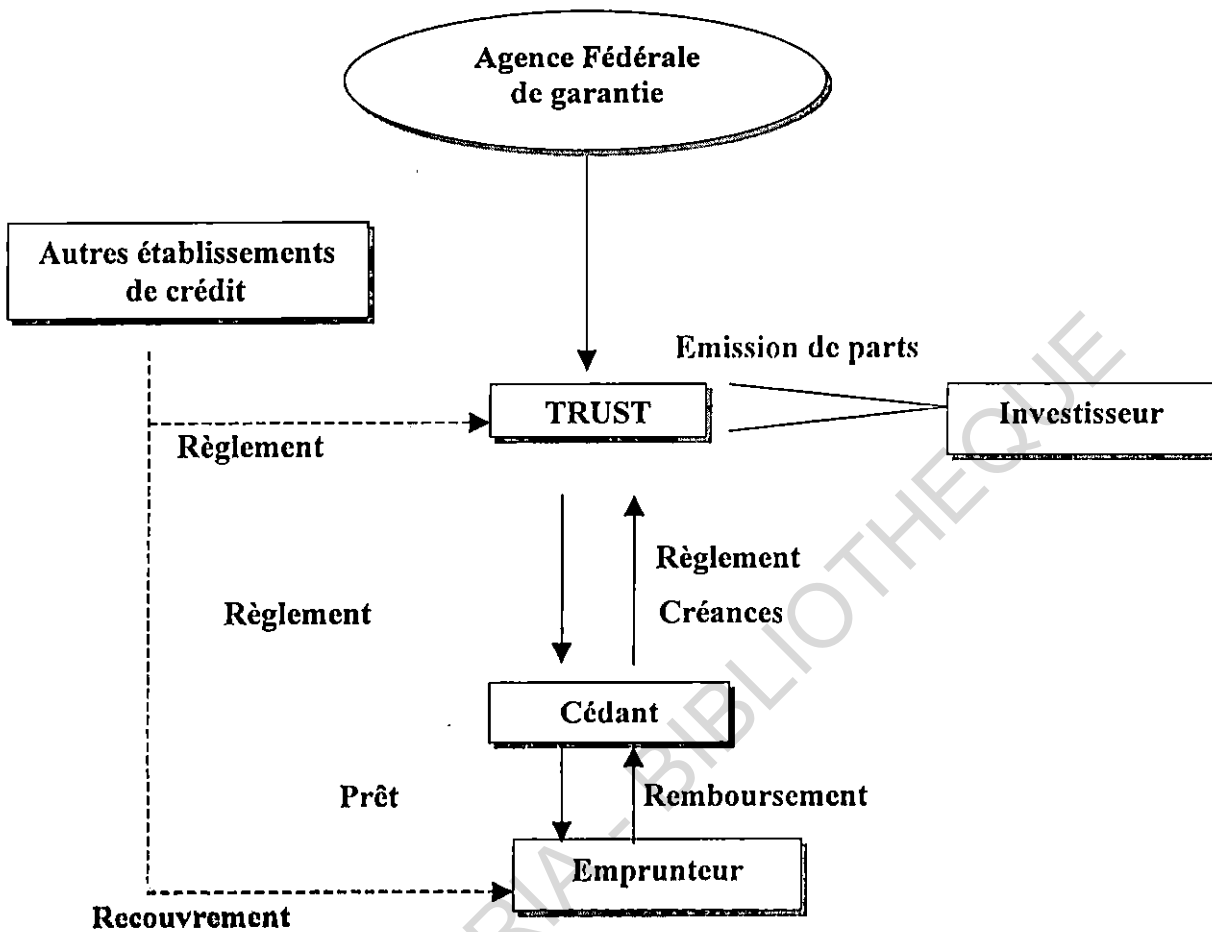
C'est le trust qui se sera l'intermédiaire entre l'établissement cédant et les investisseurs. Il a pour mission de collecter les flux de remboursement provenant du « pool » des crédits, et de les transmettre, sans les modifier, aux investisseurs en fonction de leurs parts détenues dans « le trust »<sup>(523)</sup>

---

523- Le trust bénéficie d'un grand avantage d'ordre fiscal, car cet organisme n'est pas soumis à la double imposition comme l'est une autre société. Seul l'investisseur en titres est imposable fiscalement.



**Schéma 5-D : Schéma simplifié de la titrisation  
aux U.S.A.**



Source : M. Cérésoli, M. Guillaud « Titrisation », éd. Eska, 1992

Ce sont les créances hypothécaires à taux fixe qui ont été les premières à être titrisées, et à connaître plus tard un grand succès. D'autres types de crédit vont suivre par la suite (crédits automobiles, crédits commerciaux et industriels....).

▪ **Les produits**

Deux principaux critères nous permettent de classer les créances titrisées :

- l'actif titrisé ;
- la structure des flux.

En fonction de l'actif titrisé, on distingue :

- « les Mortgage – Backed Securities » MBS : ce sont les premiers produits issus de la titrisation et représentent des titres adossés à des créances hypothécaires.

- « Les Asset – Backed Sécurities » (ABS) : ce sont des produits issus de la titrisation d'autres crédits (automobiles, crédits aux entreprises, crédit bail....).

En fonction de la structure des flux : on y distingue :

- les « Pays Through Securities » ce sont les titres de propriété d'un total indivisible d'un « pool » de prêts détenus par un « trust » ou fonds. L'émetteur de ces titres transfère la propriété de ce « pool » à un fonds en échange des titres qu'il vend aux investisseurs. Ils représentent 80% des créances hypothécaires titrisées.

- les « Pays throughs Securities » : c'est un avantage différent des précédents. C'est une obligation émise par un « trust » dont les revenus sont constitués par les remboursements des prêts. Le moment et les montants des paiements servis aux investisseurs ne sont pas liés au remboursement des prêts par les emprunteurs.

- les « REMIC'S » (Real Estate Mortgage Investment Conduits).

C'est une nouvelle catégorie de « pass throughs » qui bénéficie des avantages des pass throughs sans en subir la complexité. C'est un « pass through » mais la société qui porte les REMIC'S est exemptée de l'impôt sur le revenu.

### **B-1-2-2- Les modèles d'évaluation**

Deux points seront analysés :

- Le traitement des remboursements anticipés et les méthodes actuarielles d'évaluation.

- Les modèles probabilistes

### **B-1-2-2-1 Traitement des remboursements anticipés par les méthodes actuarielles**

La plupart des montages financiers de titrisation comportent une clause de remboursement anticipé, ce qui rend l'analyse et la précision des cash flow difficiles à établir. Généralement, les modèles d'évaluation travaillent sur les pass throughs de type simple, c'est à dire des prêts hypothécaires à taux fixe et à mensualités constantes, avec option de remboursement anticipé à l'initiative de l'emprunteur. Les actifs de remboursement anticipé d'un prêt hypothécaire sont nombreux (apparition de nouvelles opportunités de financement sur le marché financier, une différence entre les taux d'emprunt et le taux sur le marché, la vente par l'emprunteur de son logement...). C'est la prévision des remboursements anticipés qui pose souvent problème. Plusieurs paramètres doivent donc être pris en considération.

Comment se constitue un prêt synthétique ? Un « pool » de créances regroupe généralement plusieurs centaines de prêts hypothécaires. Un prêt synthétique est un prêt qui regroupe plusieurs prêts avec un seul taux d'intérêt et un seul échéancier. Le taux d'intérêt synthétique est obtenu par la moyenne des taux des différents crédits, pondérée par leur montant relatif au sein du « pool ». Pour ce qui est de la définition du profil d'amortissement du prêt synthétique, on tient compte en général la moyenne de l'échéance de chaque prêt pondérée par son montant. Les méthodes actuarielles d'évaluation nous permettent d'analyser les cash flow en l'absence de remboursements anticipés et en cas de remboursement anticipés.

^ L'analyse des cash flow en l'absence de remboursements anticipés se fait comme suit :

Si on considère que :

C est le taux annuel apparent du « pool » de prêt titrisé

$c = C/12$  est le taux mensuel réellement payé

$S$  est le taux annuel du service du prêt

$s = S/12$  est le taux mensuel réellement payé

$m$  est la durée résiduelle ( exprimée en mois) du « pool » de prêts.

$n$  est la durée initiale ( exprimée en mois) du « pool » de prêt.

$K$  est le montant nominal du « pool » de prêts

$A_i$  est la mensualité (capital + intérêts) payée par les emprunteurs, hors remboursements anticipés.

$CF_i$  est le cash flow reçu par les investisseurs le mois  $i$

$I_i$  Sont les intérêts nets (hors service des prêts) payés le mois  $i$

$P_i$  Sont les remboursements nets de principal payés le mois  $i$

$CRD_i$  est le capital restant à la fin de mois  $i$ .

On a par définition  $I_i = (c - s) CRD_i - 1$

$$P_i = CF_i - I_i$$

$$K = \sum_{J=1}^n A_j \cdot (1+c)^{-J}$$

La mensualité constante sera :  $A_i = A = \frac{K \cdot c}{[1 - (1 + c)^{-m}]}$

Le capital restant dû chaque mois est

$$CRD_i = \sum_{J=1}^{m-J} \frac{A}{(1+c)^J}$$

Les « cash flow » reçus par les investisseurs pendant la durée de vie du titre sont :

$$CF_i = A - s \cdot CRD_i - I_i$$

▲ L'analyse des cash flow en cas de remboursements anticipés. Pour un investisseur, il existe une différence entre une obligation et titre hypothécaire dans la mesure où le second peut entraîner des remboursements anticipés.

L'investisseur peut dans ce cas vendre avec une option de rachat à tout montant, ce qui suppose une sur rémunération en taux d'intérêt. Si on se limite au modèle de remboursement anticipé à taux constant (T.C), et si on suppose que chaque mois, une fraction  $p$  du pool s'amortit par anticipation, on aura :

(La valeur de  $p$  est estimée en fonction de l'évolution future des taux d'intérêt).

$CRD_i^*$  est le capital restant dû, compte tenu des remboursements anticipés.

$A_i^*$  est la mensualité payée par les emprunteurs, compte tenu des remboursements anticipés.

On aura :

$$CRD_i^* = (1 - p)^i \cdot CRD_i$$

$$A_i^* = (1 - p)^i (A_i + p \cdot CRD_i)$$

### **B-1-2-2-2- Les modèles probabilistes**

Les modèles probabilistes ont pour intérêt de tenir compte du fait que les remboursements anticipés ne pouvaient être fixés pour une certaine période. Ils peuvent en fait varier en fonction du taux d'intérêt ...etc. Les remboursements anticipés perturbent fortement la rentabilité des investissements en titres hypothécaires. Lorsque les taux d'intérêt baissent, les cours des titres hypothécaires augmentent moins vite que ceux d'autres produits financiers similaires, car les remboursements anticipés augmentent. Si les taux d'intérêt montent, la valeur de ces titres diminue. Cette « convexité négative » doit être endogénéisée dans la valorisation du titre, grâce à l'utilisation des approches probabilistes.

On se limitera au modèle d'Eduardo Schwartz et Walter Torous<sup>(524)</sup>, qui ont travaillé sur la valorisation des « MBS » intégrant une densité de remboursement à partir des données provenant de « Ginnie Mac ». L'objectif de ce modèle est déterminer la probabilité conditionnelle de remboursement d'un prêt en fonction de son âge.

**- Présentation du modèle :**

L'étude statistique a pu fournir les informations suivantes concernant chacun des prêts de l'échantillon étudié :

- Si le prêt est remboursé dans l'intervalle d'observation
  - l'âge au moment du remboursement
  - le taux du prêt
  - la proportion déjà remboursée de l'échantillon
- Si le prêt a été remboursé avant la période d'observation
  - l'âge avant lequel le prêt a été remboursé
  - le taux du prêt.
  - la proportion déjà remboursée de l'échantillon
- Si le prêt n'est toujours pas remboursé à la fin de la période d'observation
  - l'âge qu'a au moins vécu le prêt
  - le taux du prêt
  - la proportion déjà remboursée de l'échantillon.

On a alors :

$v(t)$  le vecteur des variables explicatives du modèle

$O$  le vecteur des paramètres associés

$T$  la variable aléatoire figurant la répartition de l'âge du prêt à la date de son remboursement ; elle est fonction des variables explicatives du modèle.

$F$  La fonction de survie de  $T$

On pose, à chaque date d'observation de  $t$  :

---

524 E. Schwartz, W. Torous; « Prepayment and the valuation on Mortgage – Backed Securities, UCLA Finance Workshop, Avril 1988.

$$(1) \quad F(t, v, O) = P(T > t, v, O)$$

$$(2) \quad f(t, v, O) = \lim P(t < T < t + dt, v, O) / dt = -dF / dt$$

Pour chaque valeur de  $t$ , on définit ainsi une loi statistique

$$\text{Posons } h(t, v, O) = \lim P((t < T < t + dt / T > t, v, O) / dt)$$

$h$  représente la densité de sortie de  $T$  à l'instant  $t$ , avec  $T > t$ .  $h$  constitue donc l'équivalent en continue d'une probabilité conditionnelle de remboursement.

D'où :

$$(3) \quad h(t, v, O) = f(t, v, O) / F(t, v, O).$$

A partir de leurs observations, les deux auteurs posent :

$$h(v, t, O) = [gp(gt)^{p-1} / 1 + (gt)^p] \exp. \{b \cdot v\}$$

Avec  $0 = (g, p, b)$  et  $b = (b_1, b_2, b_3, b_4)$

$v_1(t) = l(t)^{-1} - C^{-1}$  où  $l(t)$  est le taux long au moment de l'observation et  $c$  le taux du prêt.

Le coefficient  $b_1$  associé à cette variable devait donc être positif étant donné que le taux agit inversement sur le remboursement.

$$V_2(t) = \begin{cases} 1 & \text{si } l(t) < l(t-1) \text{ et } c > l(t) \\ 0 & \text{si } C < l(t) \\ -1 & \text{si } l(t) > l(t-1) \text{ et } c > l(t) \end{cases}$$

$V_2(t)$  indique si les taux sont à la hausse ou à la baisse.

$b_2$  devrait également être positif car les anticipations des agents économiques ont tendance à se prolonger.

$V_3(t) = \log(Mt) / \log(Mo)$  où  $M(t)$  est le montant non remboursé à l'observation

$V_3(t)$  indique la proportion du prêt qui n'est pas encore remboursée au moment de l'observation.

$$V_4(t) = \begin{cases} 1 & \text{si le remboursement s'effectue entre} \\ & \text{Avril et septembre; sinon} \\ 0 & \end{cases}$$

V4 (t) figure un effet de saisonnalité, les particuliers ayant plutôt tendance à déménager pendant la belle saison (10)

Si on remplace la fonction h par sa valeur dans l'équation (3), on aura :

$$-F' / F = [(g p (g t)^{p-1}) / (1 + g t)^p] \exp. \{b \cdot v\}$$

$$\log (F (t, v, O)) - \log (F (O, v, O)) = - \exp. \{b \cdot v\} \log (1 + (g t)^p)$$

$$F (t, v, O) = (1 + (g t)^p) - \exp. \{b \cdot v\}$$

$$f (t, v, O) = [g p (g t)^{p-1} / (1 + (g t)^p)] \exp. \{b \cdot v\} (1 + g t)^p - \exp. b \cdot v$$

En ce qui concerne la valorisation d'un « MBS » est les hypothèses suivantes :

\* A1 : la structure des taux peut être résumée par la donnée de deux variables d'état. Si on a :

r = taux instantané sans risque

l = taux de rendement d'un titre sans risque se défaut

$$* A2: \text{ Posons } \begin{cases} dr = (a_1 + b_1 (1 - r) dt + \sigma_1 \cdot r \cdot dz_1 \\ dl = (a_2 + b_2 l + c_2 r) dt + \sigma_2 \cdot l \cdot dz_2 \end{cases}$$

Où  $Z_1$  et  $z_2$  suivent un processus de Wiener et sont tels que :

$Dz_1, dz_2 = \rho dt$ ,  $\rho$  étant le coefficient de corrélation.

Cette hypothèse montre que les changements non anticipés en r et l sont proportionnels à leurs niveaux respectifs.

\*A3 : soit  $\bar{\Pi}$  la fonction de remboursement anticipé des titres hypothécaires.

$$\bar{\Pi} = \bar{\Pi} (l, c, x, y, t)$$

Ainsi le taux des remboursements anticipés dépend de

l le rendement d'un titre sans risque

C taux du contrat de l'hypothèque

x(t) l'historique des taux passés

y(t) la proportion de « pool » déjà remboursée par anticipation

t l'effet de saisonnalité



$$x(t) = B \int_0^t e^{\lambda s} (1 - x) ds \quad \lambda > 0$$

$x(t)$  est la moyenne exponentielle des rendements passés des titres sans risques.

$$\text{Si on a } \begin{cases} dx = \lambda(1-x) dt \\ dy = -H \cdot y \cdot dt \end{cases}$$

Selon les hypothèses (théorème) la d'un « MBS » est donnée par :

$$B = B(r, l, x, y, t)$$

L'équation différentielle suivante nous donne la valeur d'un titre adossé à un crédit de maturité  $t$  et de taux  $c$ .

$$\frac{1}{2} r^2 \Delta_1^2 B + r \cdot l \cdot P^2 \Delta_1 \Delta_2 B + \frac{1}{2} l^2 \Delta_2^2 B + (a_1 + b_1(1-r) - h_1 \Delta_1 r) B + 1(\Delta_2 + 1 - r)B + \lambda(1-x) Bx + H \cdot Y \cdot B + B' - (r + H) B + H \cdot P(t) + A = 0$$

$$\text{Sous la condition } B(r, l, x, 0, t) = 0$$

$\Delta_1$  est le risque de taux court terme

$P(t)$  est le principal du titre

$A$  est le taux de paiement :

A tout moment, la valeur de ce « MBS » reflète le fait qu'il existe une probabilité de remboursement anticipé, et que cette probabilité dépend de la situation conjoncturelle ou structurelle de l'économie. Cette équation différentielle a une solution.

### **B-2- La Titrisation en France**

C'est la loi du 23 décembre 1988 qui va officialiser la pratique de la titrisation en France. Il s'agit d'une mutation profonde du système financier français. Elle présente des avantages tant au niveau micro-économique (c'est un nouvel instrument de gestion des actifs des banques) que macro-économique (elle favorise l'extension des marchés des capitaux). La mise en œuvre de la

titrisation en France a nécessité un délai d'apprentissage assez long de la part des établissements de crédit, et aussi un important effort d'organisation de marché. Pour bien montrer les spécificités françaises en matière de titrisation, on va analyser deux points :

- les conditions d'émergence et les fondements de la titrisation en France
- ses principaux mécanismes.

### **B-2-1 Condition d'émergence et fondements de la titrisation en France.**

Il faut signaler qu'avant même la promulgation de la loi sur la titrisation, plusieurs tentatives de cession des créances avaient été entreprises. Le système financier français éprouvait donc un réel besoin. Cette innovation de système est aussi une innovation de politique puisqu'elle a été introduite sur une initiative des Pouvoirs Publics.

C'est la création du marché hypothécaire, ainsi que les opérations de refinancement de la Caisse Autonome de Refinancement qui ont constitué les prémices de la titrisation en France.

#### **B-2-1-1 Le marché hypothécaire**

Depuis plusieurs années, l'aide au logement était devenue trop coûteuse pour les finances de l'Etat, avec des résultats plutôt décevants. Il fallait mettre en place un marché hypothécaire qui puisse permettre la cession des créances. La création de la « Caisse de Refinancement Hypothécaire » s'inscrivait dans cette logique et a constitué le premier fonds commun de créances. En France, le marché hypothécaire a vu le jour en 1966. il devait permettre un retrait progressif de l'Etat des circuits de financement du logement. Depuis la 2<sup>ème</sup> guerre mondiale, les besoins en investissement immobiliers ont été assurés

directement par l'Etat, via la Caisse de Dépôts et de Consignations (CDC) et le Crédit Foncier de France (CFF)<sup>(525)</sup>

En 1966, le marché hypothécaire sera créé quand les crédits immobiliers répondant aux normes définies par le CFF deviennent mobilisables par émission de billets à ordre, alors que les créances primaires restaient dans le bilan de l'établissement émetteur. La circulation des effets se faisait par simple endos et seul l'émetteur d'origine restait garant du paiement des effets. Par ailleurs, la pratique du désencadrement des prêts éligibles permettait aux caisses de retraites, aux assurances... d'être des acquéreurs actifs.

La conséquence la plus importante fut la substitution du marché hypothécaire au secteur public dans le financement du logement. Le crédit immobilier bancaire va se développer mais les établissements spécialisés (C.D.C, Caisses d'Epargne, Caisses Nationales de crédit Agricole) ont vu chuter leur activité dans ce domaine. D'autre part, les réformes du logement de 1972 et 1977, la mobilisation de l'épargne-logement réaffectée pour partie aux prêts conventionnés (1979) ont également poussé les banques à utiliser davantage l'ensemble des ressources collectées au profit des acquéreurs.

Ainsi, le marché hypothécaire « original » n'a subsisté que pour les établissements ne disposant pas d'un réseau collecteur. Dès 1984, les créances échangées sur le marché secondaire étaient infimes (5,7 Milliards de FF, soit à peine 2 jours de marché obligatoire). En 1985, était décidée la réforme du marché hypothécaire et la création de la « Caisse de refinancement hypothécaire (CRH). Ce sont donc les lacunes du marché hypothécaire classique qui vont pousser à la création de la CRH. Elles posaient problèmes aux établissements ne disposant pas de dépôts. Il était nécessaire de disposer en toute sécurité d'un service de refinancement, avec une garantie de liquidité des titres. Pour que les capitaux placés habituellement sur le marché obligataire puissent servir au refinancement des prêts immobiliers, il fallait émettre via un fonds commun de

---

525 - En 1965, ce recteur assurait près de 60% du financement au logement.

créances, ici le CRH, des obligations adossées à des prêts hypothécaires. Mais, le CRH ne permettait pas la sortie des créances des bilans bancaires, (mobilisées par billets à ordre). Tout le reste correspondait aux mécanismes de la titrisation.

La mise en place de la CRH va induire un effondrement du marché hypothécaire. Avec la création du CRH vont coexister deux strates du marché hypothécaire :

- le marché hypothécaire traditionnel (marché de gré à gré).
- un système de refinancement auprès de la CRH.

Mais ce dispositif n'a pas fonctionné pour plusieurs raisons :

\* l'apparition de nouveaux billets surgarantis a limité l'activité du marché hypothécaire à cause de la désaffection de quelques investisseurs restés fidèles au marché hypothécaire traditionnel, souffrant lui-même d'illiquidité .

\* l'interdiction, par un avis du CFF, à certains investisseurs institutionnels d'accéder au marché hypothécaire.

\* la montée, à partir de 1987 des remboursements anticipés a provoqué un manque à gagner important pour les investissements.

\* les contraintes inhérentes au CRH lui-même, dont l'activité s'est trouvée vite réduite.

- par ses fonds propres et l'obligation de respecter une certaine orthodoxie financière.
- par le surdimensionnement imposé à certaines créances.
- par le retrait de la garantie de l'Etat à partir de 1988 aux émissions de la CRH.

### **B-2-1-2 Les opérations de la Caisse Autonome de Refinancement (CAR)**

La CAR a été mise en place en 1987 pour parer à la baisse de la collecte d'épargne de la maison- mère : la CDC. Ainsi, la CDC a décidé de céder une partie de ses créances qu'elle détenait. Puisqu' à l'époque, il n'existait pas un marché secondaire de prêts, la CDC a décidé de mettre en place une caisse dont

la mission consiste à mobiliser les créances de premier ordre à moyen ou long terme. Trois étapes concernent le fonctionnement de la CAR :

- la sélection des créances : seuls les signataires concernant les collectivités locales ou assimilées ou bénéficiant d'une garantie de l'Etat, sont retenus, et aucune clause de remboursement anticipé pour une durée d'un prêt inférieure à 7 ans n'est possible.

- l'adossement des flux grâce à la méthode EIPIS<sup>(526)</sup>. Cette méthode vise à protéger le bilan de la CAR grâce à un adossement quasi- parfait entre l'actif constitué essentiellement de prêts à mensualités constantes, et le passif amortissable « in fine » en utilisant les concepts de duration et de sensibilité.

- L'adaptation du système d'information comptable par le choix de la méthode de l'Amortissement Réel Constant (ARC). Cette méthode vise à déterminer à chaque fin d'exercice une « valorisation des éléments du bilan sur la base de leurs taux actuariels constatés à leurs dates d'acquisition par la CAR. <sup>(527)</sup>.

### **B-2-2 Mécanismes de la titrisation en France**

La titrisation est donc une technique connue en France, avant même son officialisation par un texte de loi. Mais son développement restait limité, à cause de l'absence d'un environnement juridique qui prévoyait une possibilité simplifiée de cession des créances.

On remédiera à ce problème grâce à la loi du 23 décembre 1988 relative à la titrisation. Les principales dispositions de cette loi peuvent être synthétisées en trois points :

- la nature du Fonds Commun des Créances (FCC) et des créances titrisables

---

526 - Méthode EIPIS (Equilibrage Initial Prospectif par Immunisation segmentée), consulter J.M.Lasry, P.Y.Geoffard ' Titrisation : EIPIS, une méthode d'adossement » publication CAR, 1988

527 - consulter Rapport annuel CAR 1988.

- la constitution du FCC
- les mécanismes de garantie.

### **B-2-2-1- La nature du FCC et des créances titrisables**

Le FCC n'a pas la personnalité morale mais il a la possibilité d'émettre des valeurs mobilisées. La titrisation est limitée aux seules opérations de crédit, avec une exclusion des prêts d'une durée inférieure à deux ans et les créances immobilisées, douteuses ou litigieuses.

### **B-2-2-2- La constitution du FCC.**

Le législateur a manifesté une volonté de stricte répartition des responsabilités puisque le FCC est créé sur l'initiative d'une société de gestion et d'un dépositaire. La société de gestion est une société commerciale à objet exclusif : la gestion des fonds. Aucun actionnaire n'y est majoritaire. Elle est chargée d'assurer la gestion des fonds sous le contrôle du dépositaire. Ce dernier est un établissement de crédit (ou bien la CDC) qui peut être l'établissement cédant lui-même. Il assure trois tâches :

- la conservation des créances.
- la conservation de la trésorerie.
- le contrôle de la société de gestion.

La procédure de cession des créances est simple : elle suppose la mise en place du bordereau de cession des créances dont le transfert est opposable aux tiers, et le transfert des sûretés propres aux créances. Néanmoins, un agrément de la COB est requis, ainsi qu'un avis de la Banque de France.

### **B-2-2-3- Les mécanismes de garantie.**

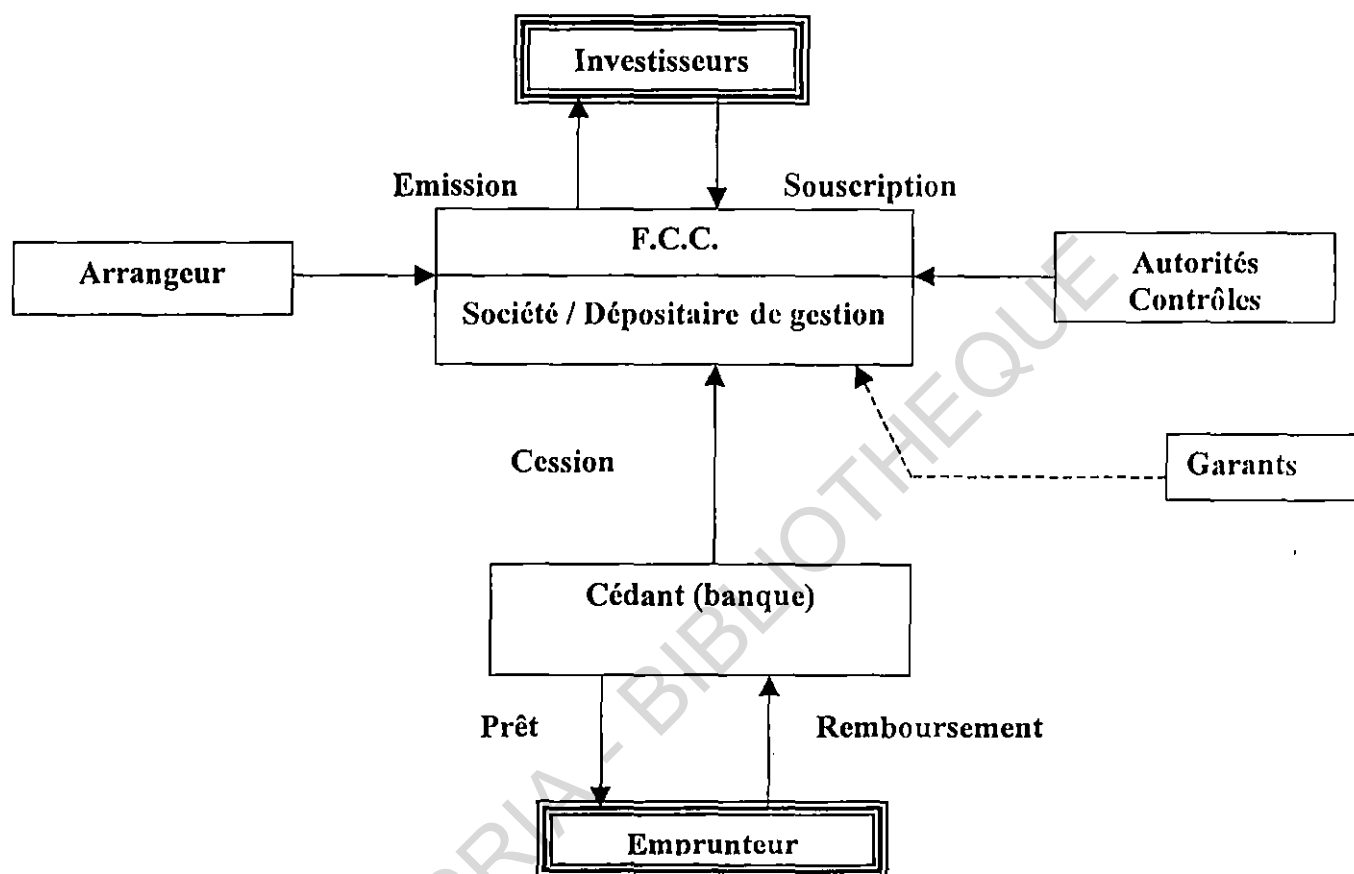
Le risque de défaut n'est pas transféré vers les investissements comme dans le cas américain, sauf en ce qui concerne les parts subordonnées réservées aux seules personnes morales.

Trois techniques de couverture des risques de défaut ont été prévues.

- une garantie type « police d'assurance »

- le surdimensionnement.
- l'émission de « parts subordonnées ».

**Graphique 5-E** Schéma simplifié de la titrisation en France :



Source : M.Cérésoli, M.Guillaud « titrisation » op.cit p.129.

### **B -3- La titrisation au Maroc**

Au Maroc, l'autofinancement des ménages en accession à la propriété reste largement dominant (82% en secteur urbain). Cette forte immobilisation préalable des fonds ne permet pas la constitution d'une épargne financière des ménages investie de manière efficace et retarde l'accès à la propriété résidentielle. Cet autofinancement est fortement lié à l'auto construction et / ou à l'auto- promotion, ce qui ralentit l'organisation des professions de construction et de promotion. D'ailleurs, les encours de crédits hypothécaires acquéreurs ne dépassent pas 4,5% du PIB, ce qui ne correspond pas aux

standards internationaux. Comme plus des 2/3 des crédits sont concentrés sur le C.I.H. et la BCP, seuls jusqu'à présent distribuant des crédits à l'habitat social, la majorité des banques souhaite développer le crédit hypothécaire, mais sous des conditions égales de concurrence et sans s'exposer à des risques importants de transformation. En mettant en place une loi sur la titrisation des créances hypothécaires, les Pouvoirs Publics espèrent améliorer la gestion des risques financiers et développer le crédit hypothécaire, tout en se désengageant du financement immobilier. Le relais serait pris par le marché des capitaux comme source de refinancement. Mais cette technique complexe et coûteuse suppose une grande spécialisation des métiers de la finance et un environnement favorable. C'est pour cela que la mise en place d'une Caisse de Refinancement Hypothécaire peut être un complément très utile de la titrisation.

### **B-3-1-Mécanismes de la titrisation au Maroc.**

Au Maroc, la loi sur la titrisation ne concerne que les créances hypothécaires. Cette restriction limite la cession d'autres actifs de plus court terme capables de générer des flux financiers stables, et cédés par d'autres établissements que seul le CIH. Si, logiquement, seul le CIH pouvait initier des opérations en titrisation, une partie très limitée de son encours actuel est effectivement titrisable<sup>(528)</sup> (absence d'hypothèques de premier rang, retards de remboursement des ristournes par l'Etat, retards de paiements par les emprunteurs, faibles quantités résiduelles...)

Au niveau du principe de refinancement, lorsqu'un prêteur a accumulé un portefeuille d'hypothèques suffisant, il crée un fonds de placement collectif en titrisation (FPCT) et élabore un règlement de gestion pour chaque émission. Le prêteur cède ses hypothèques au FPCT et informe la conservation foncière par bordereau. L'émetteur ou un courtier en valeurs immobilisées vend les prêts du FPCT aux investisseurs, et continue à gérer les prêts alors que les actifs du

---

528 - Depuis la promulgation de la loi sur titrisation au Maroc, le CIH a lancé deux opérations (crédit log 1 et crédit log 2) de titrisation...



FPCT sont gérés pour une entité autonome, le gestionnaire - dépositaire. Le risque de crédit est géré uniquement par surdimensionnement. Les prêts admissibles doivent comporter des hypothèques de 1<sup>er</sup> rang, mais chaque prêteur applique ses propres normes de souscription. Les prêteurs doivent se soumettre aux exigences des agences de notation pour les opérations de titrisation.

D'une manière générale, la titrisation permet au prêteur de mettre hors bilan des blocs d'hypothèques et de récupérer ces fonds pour les prêter à nouveau. Néanmoins, l'expérience marocaine de la titrisation risque de connaître un sort difficile :

\* La loi limite les acquéreurs de parts aux investisseurs institutionnels marocains (banques, assurances, caisses de retraite...). Ce souci de faire face à un coût supplémentaire dû à un risque de change risque de limiter les possibilités de développement ultérieures. La SFI ne pourrait pas par exemple acquérir des parts de FCPT, et même si elle les acquiert, elle ne pourra pas les recéder à des investisseurs étrangers. A elle seule, cette situation priverait le Maroc d'une expertise et de financements importants.

\* L'absence de notation obligatoire des parts de FCPT constitue une autre limite parce que l'analyse des risques liés aux créances requiert des normes strictes, car ces créances doivent payer les investisseurs et déterminer le niveau de remboursement des créances consenti par l'initiateur<sup>(529)</sup>.

D'ailleurs, des positions divergentes ne sont pas censées apparaître entre l'établissement cédant et le gestionnaire dépositaire. D'un autre côté, le législateur n'a pas souhaité séparer l'établissement dépositaire du gestionnaire. En plus, ces valeurs mobilières ne sont pas contraintes à cotation ou à la Bourse des valeurs, ce qui limite les possibilités de liquidité pour des investisseurs tels les OPCVM, et risque de rehausser les taux.

---

529 - consulter L. Chéquier, B. Alberdi « Réformes du financement de l'habitat au Maroc », mission de la Banque Mondiale » 30 Avril 1999.

\* La cession des hypothèques subordonnées aux créances se fait via un bordereau signé identifiant les créances et biens hypothéqués. Ce bordereau doit être transmis à la Conservation Foncière pour enregistrement individuel avec des coûts supplémentaires allant de 0,5% à 1%. Or ces coûts risquent d'augmenter les taux d'intérêts. Le recouvrement hypothécaire demeure problématique au Maroc, ce qui risque de limiter les opérations de titrisation.

\* La loi interdit la constitution d'un fond multi- cédant, la recharge ultérieure du fonds par d'autres créances... Ces éléments simplifient l'opération et le produit mais ne permettent pas une diversification des risques, ce qui peut induire une augmentation des coûts d'émission.

\* La technique du sur- dimensionnement n'est pas suffisante à elle seule pour couvrir contre le risque de non- recouvrement. Il faut prévoir un mécanisme d'assurance en titrisation.

\* Les banques et les sociétés de crédit immobilier qui n'ont qu'un faible volume d'hypothèques à refinancer pourront difficilement accéder à la titrisation en raison des coûts d'émission élevés. Les frais de démarrage des opérations en titrisation seront élevés lors des premières années à cause :

- des standards contraignants et sélectifs imposés aux créances.
- des coûts élevés d'information et d'intermédiation (commission d'arrangement, commission de placement...)
- des risques d'un ensemble ou pool de créances hypothécaires (de taux, de remboursement anticipé, de faillite du cédant gérant les crédits...) qui modifient les flux de remboursements car l'hypothèque ne joue qu'un rôle de garantie en dernière instance, etc. ...

\* Les coûts de refinancement plus élevés de la titrisation ne risquent d'avoir un impact en termes d'accroissement des taux offerts aux emprunteurs en cours d'acquisition de logements.

### **B-3-2- La proposition de mise en place d'une société de refinancement hypothécaire (SRH).**

A la lumière des limites objectives citées plus haut concernant la titrisation au Maroc, il n'est pas prouvé que celle-ci pourra à la fois répondre aux besoins du CIH et impliquer plus de banques dans le financement de l'habitat. Pour que le titrisation soit un succès, elle suppose un certain nombre de conditions :

- l'existence d'un marché hypothécaire primaire pouvant générer des volumes importants, standardisés, sécurisés, de prêts, qui peuvent être faciles à regrouper en blocs.

- l'existence d'un secteur financier sophistiqué et suffisamment profond.

Or cette situation n'existe pas au Maroc car :

- \* les titres fonciers sont disparates.

- \* le système juridique à faire valoir les gages manque de célérité.

- \* Le marché de crédit hypothécaire pour la revente est peu développé

- \* les pratiques de prêt sont peu standardisées.

Au niveau international, aucun pays n'a mis en place la titrisation avant de passer par un mécanisme de refinancement hypothécaire. L'institution d'une SRH au Maroc permettra :

- d'encourager l'attribution des prêts à l'habitat par les institutions financières en leur fournissant des liquidités et des fonds à long terme à faible coût.

- d'encourager les prêteurs à offrir aux acquéreurs des prêts à taux fixe.

- de développer le marché obligataire marocain en émettant des titres qui ajouteront volume et profondeur au marché actuel.

- d'améliorer le fonctionnement du marché du crédit à l'habitat par la normalisation des pratiques et la diffusion de l'information. Les avantages que peut procurer cette SRH sont très importants.

Au niveau de son principe de refinancement, il s'agira de vendre des prêts hypothécaires à cette SRH pour des périodes de 3, 5, 7 ou 10 ans. La caisse agira comme émetteur unique pour tous les prêteurs et émettra des obligations lorsqu'un volume suffisant d'hypothèque est disponible. Ce sont les prêteurs qui continueront à gérer leurs prêts et lorsque les périodes d'achat arrivent à échéance, le prêteur a la possibilité de racheter son prêt. Le risque de crédit est conservé pour le prêteur qui doit racheter les prêts non performants.

- Au niveau des prêteurs et des prêts admissibles,

\* les prêts doivent être conformes aux normes de qualité de la caisse.

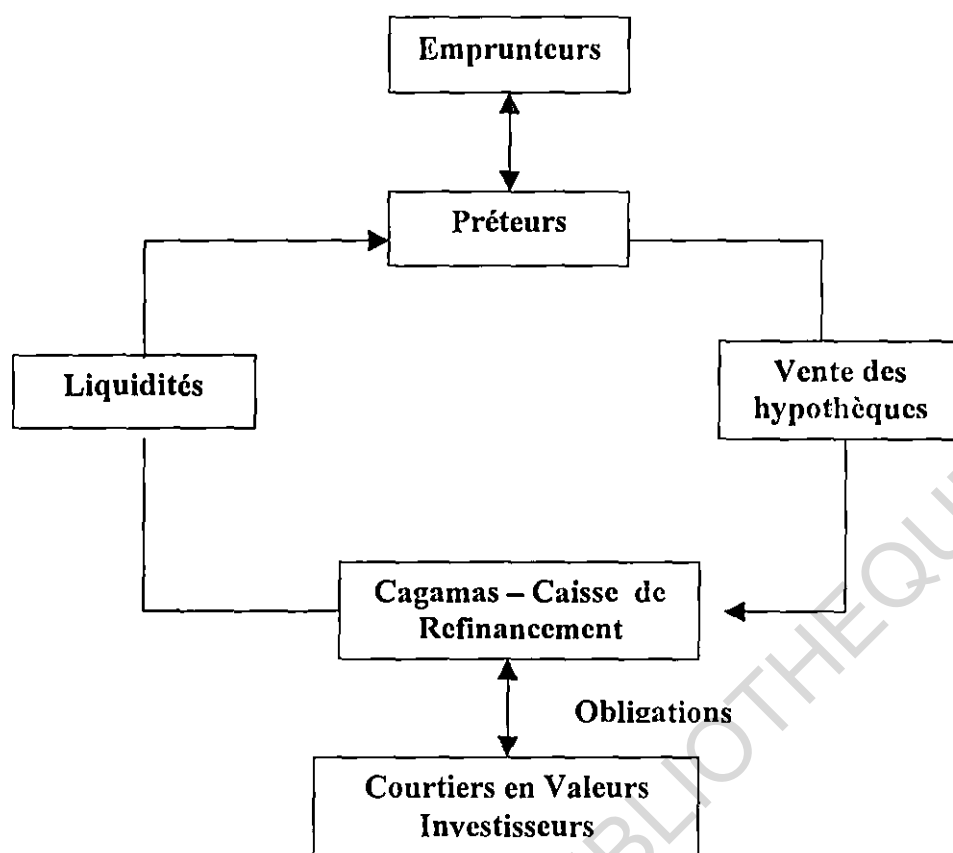
\* les prêteurs doivent être agréés par la Caisse avec laquelle ils doivent signer une convention et ils vendent à la Caisse des hypothèques qu'ils souscrivent au fur et à mesure de leurs besoins de liquidité.

- Les obligations émises sont garanties par les hypothèques acquises ou prises en nantissement et par la solidité et la crédibilité des établissements et institutions qui sont membres de la Caisse. Ces obligations ont une qualité proche des titres de l'Etat. La liquidité des obligations est similaire aux obligations de l'Etat, avec un rendement légèrement plus élevé.

Au niveau des implications pour les prêteurs, le refinancement par achat des hypothèques présentes les mêmes avantages que la titrisation si le risque de crédit est transféré à la caisse, ce qui pourrait se conserver dans une deuxième étape avec la mise en place d'un système de garantie. Les coûts d'émission seront réduits grâce aux économies d'échelle permises par un émetteur unique.

- Au niveau des implications pour les emprunteurs, ceux-ci vont bénéficier théoriquement de taux d'intérêt plus faibles grâce à la possibilité offerte aux prêteurs de se refinancer à coût réduit.

### Graphique 5-F Schéma du marché hypothécaire en Malaisie



Source : « les aspects financiers et fiscaux du financement du logement au Maroc », Secrétariat d'Etat à l'habitat, 1999 rapport final, P : 52.

Le mode de fonctionnement du marché hypothécaire secondaire en Malaisie est simple, mais utilise une infrastructure financière moderne qui baisse des coûts de transaction. Cette infrastructure se compose.

- d'un système d'enchères : la vente des titres à CT de Cagamas se fait grâce à un système d'enchères électronique installé par la Banque Centrale.

- d'un système de paiements : afin de faciliter le transfert des fonds, les banques utilisent un système automatisé qui effectue les compensations et les transferts électroniques entre les banques à la fin de chaque jour.

- d'un système d'informations : toutes les informations relatives aux émissions de Cagamas utilisées par les courtiers et les institutions financières sont recueillies par un système informatisé.

En ce qui concerne son principe de refinancement, à la différence de la CRII française ou des Fédéral Home Loan Banks des États-Unis, qui octroient des avances adossées au portefeuille d'hypothèque du prêteur, la Cagamas achète les prêts des prêteurs primaires du type suivant :

- achat de prêts individuels conformes
- achat avec obligation de rachat.
- etc....<sup>(530)</sup>

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

---

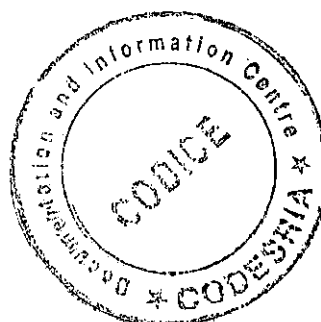
**530** - Pour s'enquérir du mode de fonctionnement, de l'organisation et de l'évolution récente de la Cagamas, consulter « les aspects financiers et fiscaux du financement du logement au Maroc », Secrétariat d'Etat à l'habitat, 1999, rapport final.

## Conclusion

La titrisation des créances hypothécaires a vu le jour aux Etats-Unis depuis plusieurs décennies. C'est une innovation majeure dans le domaine de l'ingénierie financière. Elle s'inscrit dans une logique de désintermédiation financière. Si cette technique a connu un essor aux Etats-Unis, les conditions de sa mise en application en France ont été plutôt difficiles, malgré la préexistence d'une caisse de refinancement hypothécaire et de pratiques « non officielles » de titrisation.

Pour ce qui est de l'expérience marocaine, il est à craindre qu'elle ne soit cantonnée qu'aux créances du CIH, ce qui risque de ne pas pouvoir amortir les charges relatives à des opérations en titrisation. D'autre part, plusieurs experts pensent qu'il aurait été souhaité de précéder le dispositif de la titrisation par la mise en place d'une société de refinancement hypothécaire.

Encore une fois, la titrisation est une innovation complexe qui suppose l'existence d'un système de financement de l'économie et un système de financement du logement modernes. Or, ni l'un ni l'autre n'existent au Maroc, ni dans les autres pays du Maghreb. La titrisation doit s'inscrire dans une vision globale de réforme des systèmes de financement du logement. Ceci passe par la prise en considération des limites de ces systèmes de financement, et de tout le dispositif des aides financières et de subventions. Au Maroc, pays qui nous a servi d'illustration, le dispositif d'aides financières et des subventions est complexe, inefficace, coûteux, statique, et génère un gaspillage des ressources. La réforme suppose courage, lucidité et surtout une grande dose d'humilité....



## Conclusion Chapitre V

Ce chapitre nous a permis d'aboutir à un certain nombre d'idées- force.

- 1- Les pays du Maghreb ont des systèmes de financement du logement hybrides puisqu'il y a des systèmes formels officiels, marginaux et des systèmes informels majoritaires.
- 2- L'intermédiation financière propre au logement a pour caractéristique majeure de supporter des risques spécifiques et diversifiés.
- 3- les arrangements structurels et institutionnels varient d'un pays à l'autre.
- 4- Il existe une multitude d'instruments de financement de logements.
- 5- les risques de financement de logement sont eux aussi multiples.
- 6- dans les trois pays du Maghreb existent des règlements prudentiels.
- 7-la relation entre développement financier et la croissance économique soutenue n'est pas à sens unique. Intuitivement, on pourrait dire que les deux devraient aller ensemble.
- 8-L'approche en termes de répression financière n'est pas concluante car elle présente plusieurs limites.
- 9-La Banque Mondiale est un acteur de grande importance en matière de gouvernance urbaine et de production des connaissances sur le sujet.
- 10-Les dispositifs de financement du logement au Maghreb présentent plusieurs limites. On peut en retenir le manque d'efficacité des aides et subventions, et la mise en place d'innovations (titrisation hypothécaire) sans préalables.
- 11-D'une manière générale, il y a une déconnexion entre besoins de la population et réponses apportées par les Pouvoirs Publics, surtout dans le domaine du logement social.