

Logement et urbanisation en Afrique : Libérer le développement du marché formel

Paul Collier et Anthony J. Venables

Département des sciences économiques, Université d'Oxford

DES LOGEMENTS A UN PRIX ABORDABLE	5
CODE DE LA CONSTRUCTION	6
COUTS UNITAIRES DES INTRANTS	7
ORGANISATION DU SECTEUR	8
CADRE JURIDIQUE	9
DROIT FONCIER	9
BIENS FONCIERS/IMMOBILIERS EN GARANTIE	10
LOCATION	11
INNOVATION FINANCIERE	11
INFRASTRUCTURE D'ACCOMPAGNEMENT	14
OFFRES D'EMPLOI REMUNERE	16
CONCLUSION: DES DEFAILLANCES DES MECANISMES DE COORDINATION DU MARCHE AUX DEFAILLANCES DE LA COORDINATION DES POLITIQUES	18
NOTES	21
REFERENCES	22

Nos remerciements à Bob Buckley, Richard Manning, Steve Malpezzi et aux participants de la conférence « Repenser la ville » de la Banque mondiale pour leurs très utiles commentaires.

L'accumulation de logements décents est cruciale tant par son effet sur les niveaux de vie que par le rôle central qu'elle joue dans le développement économique.

Les effets sur les niveaux de vie sont d'une portée considérable. Outre son utilité immédiate, un logement décent améliore la santé des occupants et permet aux enfants de faire leurs devoirs. Il libère l'emploi du temps des femmes et leur permet de participer au marché du travail.¹ Plus subtilement, le foyer et son environnement influent sur l'identité et l'estime de soi. Il est devenu banal de discourir sur l'émergence d'une classe moyenne africaine, mais celle-ci est décrite en termes de dépenses discrétionnaires et de son potentiel de consommation marchande. Il serait plus pertinent de définir la classe moyenne par l'accession à la propriété et l'investissement dans la stabilité économique qui en découle.

Le rôle du logement dans le développement économique n'est peut-être pas suffisamment reconnu. L'investissement dans le logement est souvent considéré avec inquiétude en raison de son association avec les bulles immobilières spéculatives et l'instabilité financière. Pourtant dans les économies développées, le logement est de loin l'actif corporel le plus important. Le patrimoine privé des ménages de Grande-Bretagne atteint par exemple quinze mille milliards de dollars au total, dont cinq mille cinq cents milliards en biens immobiliers, essentiellement des logements.² Globalement, le processus national d'accumulation d'actifs dépend donc fondamentalement de l'investissement dans le logement.

Non seulement le logement est l'actif le plus important, mais il domine complètement une classe d'actifs économiquement stratégique. Traditionnellement, l'investissement est désagrégé par agents et par type. Parmi les agents, on distingue les agents privés et les agents publics, les deux étant généralement complémentaires. L'investissement privé est en général considéré comme particulièrement important pour le développement parce que les agents privés sont davantage portés à faire preuve de discipline dans leurs décisions. L'investissement privé se désagrège encore en secteur des entreprises et secteur des ménages, qui se caractérisent par des objectifs différents et un accès différent au financement. Le logement est avant tout un investissement privé des ménages.

La désagrégation par type distingue les investissements en biens d'équipement et en installations fixes, qui sont eux aussi complémentaires. Cette distinction est particulièrement importante dans les pays à faible revenu parce que les biens d'équipement sont importés, tandis que les installations fixes ne sont pas des biens échangeables sur le marché international et doivent donc être fournies par le marché intérieur. L'investissement dans les installations fixes est donc compensé par la production du secteur de la construction. Et contrairement aux biens d'équipement, il peut être entravé par des dysfonctionnements de la demande ou de l'offre sur le marché intérieur.

Conjuguant ces deux grandes catégories analytiques, le logement domine la catégorie de l'investissement privé en biens non échangeables des ménages. Pourtant en ce qui concerne

l'investissement africain, cette catégorie massive et bien distincte attire beaucoup moins d'attention analytique et empirique que l'investissement public ou l'investissement des entreprises.

Le logement influe en outre sur le développement économique par son effet sur le marché du travail. Le bâtiment crée des emplois, en particulier du fait que la construction de logements exige en général une plus forte intensité de main-d'œuvre que les autres constructions (comme les infrastructures publiques et les bâtiments commerciaux) et bien plus encore que la fabrication de biens d'équipement, qui en Afrique sont importés. L'investissement dans le logement, qui est la classe d'actifs principale et dont la production exige une forte intensité de main d'œuvre, peut donc contribuer substantiellement à la demande globale de main-d'œuvre. Cela se voit même dans les pays à revenu élevé pendant les périodes d'expansion immobilière rapide qui se produisent périodiquement. Toutefois, dans les pays à faible revenu qui ne sont encore que partiellement entrés dans le processus d'urbanisation, le logement représente potentiellement un gisement d'emplois substantiel et prolongé, à la manière des villes-miracles de Manchester, Chicago et Melbourne au XIX^{ème} siècle. Pendant les décennies de leur plus forte expansion, leur principale activité était leur propre édification.³ Outre cet effet direct, l'immobilier résidentiel (ainsi que les services de transport) détermine avec quelle facilité les travailleurs pourront accéder aux emplois et les entreprises atteindre les consommateurs sur les marchés locaux.

En Afrique, le processus de l'investissement formel des ménages urbains ordinaires dans le logement n'a pas encore commencé. Le ménage type vit dans une modeste cabane, le plus souvent construite par ses soins. Elle n'est pas conforme aux normes de construction officielles. Le droit d'occupation du ménage, bien que probablement fondé, est informel et la construction a été autofinancée. La cabane est située dans un bidonville, qui est lui aussi informel : l'administration locale n'y a pas fourni de routes, de réseau électrique, d'éclairage public ou d'assainissement.

L'offre de logements dans les villes africaines du XXI^{ème} siècle diffère de celle de Londres et de beaucoup d'autres villes semblables au XIX^{ème} siècle.⁴ Ces villes présentaient fondamentalement des situations d'afflux de migrants et des niveaux de revenus similaires. Entre 1800 et 1900, alimentée par l'exode rural, la population de Londres est passée de 1 million à 6 millions d'habitants. De plus, les revenus par habitant dans le Londres du XIX^{ème} siècle étaient comparables à ceux de l'Afrique urbaine du XXI^{ème}. Pourtant la construction de logements à Londres au XIX^{ème} siècle, et en fait dans toute l'Europe, est demeurée essentiellement formelle. Les logements nouveaux destinés aux paysans anglais qui migraient vers la ville étaient construits par de petites entreprises. En général, le terrain appartenait à l'un des grands propriétaires terriens aristocratiques, qui avait donc intérêt à planifier le processus de lotissement. Le système n'était pas équitable, car une grande partie de l'appréciation de la valeur des terrains était capturée par les grands propriétaires, mais il avait l'avantage de créer des incitations à investir dans des biens et services publics locaux. Les grands propriétaires installaient l'infrastructure de base—comme le réseau de rues desservant une grande étendue de

terrain—et cédaient ensuite à bail des parcelles plus petites à des sociétés de crédit hypothécaire.⁵ Une société de crédit hypothécaire pouvait construire toute une rangée de maisons, édifiées selon des plans architecturaux normalisés au moyen de techniques à forte intensité de main d'œuvre. Vingt pour cent seulement des maisons étaient habitées par leur propriétaire, la plupart des occupants étant locataires. En général leurs bailleurs n'étaient pas de grandes sociétés ; c'étaient plutôt des personnes âgées qui investissaient leur épargne de retraite dans quelques habitations, vivaient dans l'une d'elles et louaient les autres. Cela entraînait trois conséquences vertueuses : les logements, construits par des professionnels sur des plans normalisés, étaient par conséquent faciles à évaluer ; leur construction créait des emplois et leur occupation se répartissait entre locataires, propriétaires résidents et propriétaires loueurs, ce qui favorisait à la fois un meilleur entretien du parc de logements et une plus grande cohésion sociale.

Ce chapitre examine les raisons pour lesquelles ce processus n'est pas apparu en Afrique. Notre hypothèse est que la nature particulière du logement lui confère de multiples vulnérabilités que ne réunissent ni les biens de consommation privés ni les autres biens d'équipement. Des politiques publiques appropriées peuvent remédier à chacune de ces vulnérabilités, mais il n'est guère payant d'en éliminer une ou deux si les autres demeurent sans solution. En outre les vulnérabilités dont souffre le logement sont du ressort d'administrations publiques différentes, qui ne collaborent guère naturellement entre elles. L'élimination des multiples obstacles au logement exige donc une coordination qui ne peut venir que de la direction de l'État : les ministères du Logement n'ont ni le poids politique ni la capacité d'analyse nécessaires pour jouer efficacement ce rôle. Cependant en Afrique le logement n'a jamais bénéficié d'une priorité politique aussi élevée. Cela est dû à ce que le rôle capital du logement pour la prospérité et de l'investissement immobilier pour le développement économique n'ont jamais été suffisamment appréciés.

Le succès de Londres et des autres villes du XIX^{ème} siècle dans lesquelles des logements corrects ont été construits par un processus efficace fondé sur le marché reposait sur la résolution simultanée de cinq vulnérabilités potentielles. Premièrement, *le logement formel était d'un coût accessible*. Les normes de construction avaient été fixées à un niveau correspondant au niveau des revenus plutôt qu'à quelque notion élitiste de la qualité « souhaitable » des habitations. De ce fait le respect des normes officielles n'entraînait pas une hausse telle des coûts de construction qu'elle aurait incité à construire de façon informelle : les normes pouvaient donc être vraiment appliquées. Deuxièmement, il existait *un cadre juridique clair*. Un titre de propriété était un document exécutoire qui pouvait en outre servir de garantie car il existait des procédures de saisie légale efficaces. Les propriétaires loueurs disposaient de droits bien établis à expulser les locataires défaillants en cas d'impayé : en fait le droit des locataires au maintien dans les lieux était renouvelé de semaine en semaine. Troisièmement, le respect des normes et de la légalité avait libéré *l'innovation financière*. Les banques sont rarement en mesure de financer le logement populaire : leurs coûts administratifs sont trop élevés. À leur place, des sociétés de

crédit hypothécaire spécialisées étaient apparues, qui collectaient les dépôts des ménages à faibles revenus et les prêtaient, sans grand risque grâce à la fiabilité des garanties, aux ménages à revenu intermédiaire. Elles pouvaient donc accorder des prêts de longue durée avec des marges réduites. Quatrièmement, les avantages *de l'infrastructure du logement*—les rues, l'eau et l'assainissement—qui étaient internalisés par une autorité de coordination, pouvaient donc être fournis antérieurement à la construction des logements. Ce mécanisme, efficace mais très régressif, était dû à la possession d'immenses étendues de terres par les grands domaines aristocratiques. Enfin le logement combinait des conditions de vie décentes avec *la possibilité de gagner un revenu*. La compatibilité de la résidence avec la possibilité d'emplois rémunérés dépend de règles d'urbanisme favorables et de liaisons de transport efficaces avec le reste de la ville, qui étaient assurées par les réseaux ferrés souterrains et de surface.

Ces cinq vulnérabilités forment le cadre organisationnel de ce chapitre. Nous soutenons à cet égard qu'elles ont entravé le développement du secteur privé formel, en particulier pour les ménages à revenu faible ou intermédiaire. Bien qu'il soit convenu aujourd'hui de considérer la mise à niveau du parc existant et la multiplication des logements informels comme la seule solution pratique aux besoins de logement de l'Afrique, nous explorons l'approche complémentaire du rétablissement de la construction formelle. Un secteur formel fonctionnant bien est supérieur à la construction informelle car il réunit les avantages des économies d'échelle, de la continuité et de la légalité.

Des logements à un prix abordable

La possibilité d'accéder au logement à un prix abordable est une condition préalable à l'investissement en masse des ménages dans le logement. L'accessibilité ne peut être évaluée que par rapport au niveau des revenus et à la part de leur budget que les ménages ordinaires sont disposés à consacrer au logement. Par exemple, à Dar es Salaam le niveau type du loyer par pièce est d'environ 10 dollars par mois, et à Dakar de 16 dollars environ. Donc un foyer modeste de quatre pièces (équivalent du classique « deux pièces en haut, deux pièces en bas » du XIX^{ème} siècle en Grande-Bretagne) serait abordable – quoique peut-être avec de multiples occupants – avec des remboursements annuels de l'ordre de 500 à 800 dollars par an. Le prix d'achat abordable qui en découle dépend aussi du taux d'intérêt réel et des conditions du crédit, mais il est difficile d'imaginer financer l'achat d'un logement de plus de 15 000 dollars environ avec de tels niveaux de remboursement. Ce prix inclut naturellement le coût du terrain, qui à Dar es Salaam est actuellement d'environ 5 000 dollars sur le marché informel pour une parcelle de 300 mètres carrés. Il serait naturellement possible de construire plus d'une petite maison sur cette parcelle, mais étant donné les disponibilités actuelles en terrains, le coût foncier par maison ne pourrait guère être inférieur à 2 000 dollars. Les coûts unitaires de construction par maison dépendent en partie des normes de construction, en partie du coût des intrants, et en partie de l'organisation du secteur du bâtiment.

Code de la construction

Toute ville a besoin d'un code de la construction : Londres en a un depuis le haut Moyen-Âge (1216), lorsque les toits de chaume ont été interdits en raison du risque d'incendie.⁶ Comme l'investissement immobilier est dans une certaine mesure malléable, il convient que les normes anticipent sur la progression des revenus. Toutefois, la caractéristique qu'il importe le plus d'anticiper pourrait bien être la nécessité de densités croissantes d'habitat. À des densités plus élevées, les appartements, bien qu'initialement plus coûteux à construire que des maisons, deviennent plus efficaces pour leur coût. Il peut donc être préférable de forcer un relèvement du ratio appartements/maisons plutôt que des normes de construction des maisons individuelles.

Lorsque les normes sont fixées de façon appropriée, elles fonctionnent comme une forme « d'aide-mémoire mental » qui réduit les coûts de décision. Mais en 1947 la Grande-Bretagne a subitement relevé considérablement ses normes de construction de logements (le code Parker-Morris) qui sont entrées en vigueur avec la loi de planification urbaine et rurale (le Town and Country Planning Act). Ces mesures faisaient partie d'un programme beaucoup plus vaste de réformes sociales introduites par le gouvernement britannique de 1945–1950. Le hasard a voulu que, la Grande-Bretagne entrant dans les « décennies d'or » de la croissance européenne, les revenus des ménages ont rapidement atteint des niveaux pour lesquels les nouvelles normes étaient grosso modo appropriées.

Malheureusement pour l'Afrique anglophone, le gouvernement britannique a promptement étendu la loi de planification urbaine et rurale de 1947 à ses colonies. Lors de l'indépendance, les États africains ont donc hérité de normes de construction inadaptées à leurs niveaux de revenus. Cela n'est pas apparu immédiatement car au début des années 1960 les villes africaines étaient encore petites et habitées principalement par des fonctionnaires publics et des expatriés bien payés. En outre, abaisser les normes aurait constitué pour des gouvernements nouvellement installés un acte d'un courage et d'une pénétration extraordinaires. Les nouvelles élites politiques africaines voulaient rattraper la modernité, et non la retarder. C'est ainsi que l'Afrique s'est retrouvée enlisée dans des normes de construction qui, si elles avaient été appliquées au Londres du XIX^{ème} siècle, auraient probablement mis le logement formel hors de portée des ménages modestes.

Les normes de construction définissent des caractéristiques comme l'épaisseur des murs, la taille des pièces et la profondeur des fondations, ainsi que la taille minimale des parcelles. À Nairobi par exemple, la superficie minimale légale des parcelles est de 250 mètres carrés, trop cher pour un ménage ordinaire. Non seulement ces normes ont été révisées à la baisse, mais elles ont inévitablement donné l'impression aux autorités réglementaires africaines que la modernisation exigerait de les relever de temps à autre. Pourquoi faudrait-il se contenter indéfiniment des normes de 1947 ? C'est ainsi qu'à Dar es Salaam par exemple, où la taille minimale des parcelles est de 500 mètres carrés, les autorités envisagent de la porter à 700 mètres carrés. En Asie

orientale, les autorités ont adopté une attitude plus indépendante. Dans les années 1980 par exemple, la Thaïlande a réduit les normes minimales appliquées au logement.⁷

À quel point les normes fixées par la loi britannique de planification urbaine et rurale de 1947 étaient-elles incompatibles avec les revenus africains ? Par rapport au niveau des revenus britanniques de 1947 elles étaient plutôt ambitieuses, et dans les années 1980 certains de leurs aspects ont été considérés si excessifs qu'ils ont été révisés en baisse. En Afrique les revenus par habitant, exprimés en parité de pouvoir d'achat, n'atteignent pas le vingtième des revenus britanniques de 1970 (date à laquelle les exigences de ces normes étaient probablement devenues raisonnables). Il est impossible de prévoir quel délai il faudra à l'Afrique pour multiplier par vingt le niveau des revenus par habitant, mais il dépasse de loin toute perspective raisonnable de durabilité de logements modestes.

Une indication plus fiable de la rigueur excessive de la réglementation est peut-être le fait que la construction de logements s'est scindée en deux segments. Le marché informel, qui sert les ménages modestes, ignore la réglementation. Les habitations de l'élite sont conçues individuellement et sont conformes aux normes de construction. Les gens ordinaires vivent dans des logements informels qui ne respectent pas les normes de construction, trop coûteuses, et dont la conception est par conséquent idiosyncratique. Une conséquence importante de ce caractère informel est que ces logements sont difficiles à évaluer. Ils sont atypiques et certains aspects essentiels de leur qualité, comme la profondeur des fondations, ne peuvent être observés. Cette difficulté d'évaluation entrave à son tour les possibilités de revente et imposera une décote importante du bien avant qu'il puisse servir de garantie.

Plusieurs tentatives ont eu lieu en Afrique de faire appel à des entreprises du secteur formel pour construire des logements à bas prix. Au Mozambique, les logements « abordables » coûtaient finalement si cher qu'ils sont devenus des logements de luxe. En Afrique du Sud, les coûts de logement sont demeurés modestes, mais il a fallu pour cela utiliser des terrains éloignés des centres d'emploi et donc bon marché. En Angola, le gouvernement a fait appel à des entreprises chinoises pour construire une ville nouvelle. Toutefois, même avec de la main-d'œuvre et des méthodes chinoises, le prix des logements se situait finalement entre 50 000 et 100 000 dollars, et était donc hors de portée des ménages ordinaires. Et pourtant il n'est pas inévitable que le coût d'un logement décent soit aussi élevé. Au Mexique, où les revenus par habitant sont beaucoup plus élevés qu'en Afrique, le secteur privé construit des logements en masse—habituellement 800 000 unités par an environ— à un coût unitaire d'environ 35 000 dollars. Un projet pilote mené par Tanga Cement à Dar es Salaam, au moyen de techniques modernes de préfabrication avec construction sur quatre étages, permet d'envisager des coûts unitaires d'environ 15 000 dollars.

Coûts unitaires des intrants

Les principaux intrants de la construction de logements sont le terrain, les matériaux, la main-d'œuvre qualifiée et non qualifiée, et le crédit.

Sur un marché parfait, le coût du terrain serait déterminé principalement par trois facteurs fondamentaux : l'éloignement du centre-ville, la population de la ville et le revenu par habitant.⁸ Mais le marché du foncier dans les villes africaines abonde en imperfections. Nous examinerons le code de la propriété foncière dans une section ultérieure, mais nous pouvons déjà observer que comme très peu de terrains urbains sont réellement négociables, les marchés sont étroits et les prix excessifs. En outre, dans de nombreux pays il n'existe guère d'autres actifs protégés de l'inflation sur le marché intérieur, et la demande d'actifs, en partie spéculative, s'oriente donc de façon disproportionnée vers le foncier urbain. Les ménages aisés appartiennent souvent aux milieux de la politique plutôt que des affaires —et ne sont donc pas en mesure de conserver leur patrimoine dans des entreprises dont ils seraient propriétaires. Les marchés boursiers sont sous-développés, et de toute manière les insuffisances de la gouvernance d'entreprise rendent risquées les participations minoritaires dans d'autres sociétés. En outre, la classe politique dispose d'un avantage comparatif dans la spéculation foncière parce qu'elle est bien placée pour anticiper le développement économique et l'autorisation des projets immobiliers.

Le prix des matériaux de construction comme le ciment est étonnamment élevé en Afrique, en général trois fois plus que le prix mondial moyen. Cela est dû principalement au mauvais fonctionnement des ports, qui offre une protection naturelle considérable, à l'organisation non compétitive de la production nationale et à un climat hostile aux activités économiques. Par exemple Aliko Dangote, l'homme le plus riche d'Afrique dont la fortune est estimée à 11 milliards de dollars, a créé son empire commercial en important du ciment en Afrique de l'Ouest avant de se lancer dans la production sur le marché intérieur.⁹ Au Mozambique, le sable de construction serait importé, bien que le pays possède 2 000 kilomètres de côtes.

Alors que la main d'œuvre non qualifiée est abondante et assez bon marché en Afrique, les ouvriers du bâtiment qualifiés sont très rares. C'est le résultat de décennies de sous-investissement dans les structures et de l'importance modeste des activités du bâtiment par rapport au PIB. Cette pénurie se manifeste par l'importation de travailleurs du bâtiment qualifiés étrangers—par exemple des soudeurs en Zambie et des Chinois dans tout le continent. L'État s'est retiré de la formation des travailleurs manuels qualifiés, et les entreprises limitent peut-être la formation en raison du caractère historiquement instable de la demande.

Pour le genre de petites entreprises qui seraient susceptibles de construire des habitations à bon marché pour les ménages modestes, le crédit est coûteux, en admettant même qu'il existe, à cause de l'ampleur des écarts des taux d'intérêt dans le système bancaire. Cette situation est le reflet d'un marché financier non concurrentiel, d'une situation où la demande privée est évincée du marché par les emprunts publics et du risque élevé de défaut de paiement.¹⁰

Organisation du secteur

L'organisation du secteur du bâtiment est aussi scindée en deux segments. Les maisons de l'élite sont construites par des entreprises de construction étrangères au moyen de techniques à forte intensité capitaliste et de matériaux importés. Les sociétés qui opèrent en Afrique sont

également actives dans les États du Golfe, et leurs coûts unitaires sont très éloignés des budgets des ménages africains ordinaires. Signe éclairant du peu d'utilité de ces firmes pour résoudre les besoins de logement des gens ordinaires, la plus grande entreprise de construction de logements du Ghana déclare avoir construit environ 3 500 maisons au cours de la dernière décennie.

En revanche, le logement urbain ordinaire est largement auto-construit selon des plans personnels *ad hoc*. Cela aggrave le caractère atypique des habitations et donc la difficulté de les évaluer. Les petites entreprises de construction privées du secteur formel, qui lèvent sur le marché financier les fonds nécessaires à l'achat de parcelles et construisent avec des ouvriers qualifiés et quelques manœuvres des maisons conformes aux normes selon des plans d'architecte standard, ces entreprises sont largement absentes. Il est peu probable qu'il existe des obstacles directs importants à leur apparition, et l'explication la plus vraisemblable de leur rareté est que les autres problèmes évoqués dans ce chapitre limitent la demande pour leurs services.

Quelles politiques adopter pour réduire les coûts unitaires ? Il faudrait peut-être commencer par une estimation réaliste du niveau de prix abordable à partir de données d'enquête sur le budget des ménages. Certes les résultats différeraient d'une ville à l'autre, mais ils permettraient de fixer des niveaux de prix réalistes, ce qui mettrait en lumière les difficiles arbitrages à effectuer. Un exercice similaire permettrait de déterminer le coût minimum du respect des normes de construction en vigueur. Tout écart éventuel entre ces chiffres imposerait et informerait un débat sur la politique du logement. La chaîne des coûts pourrait être alors comparée, composante par composante, avec les coûts des pays à faible revenu en d'autres parties du monde, ce qui ferait là encore ressortir les différences. D'autres approches pourraient consister à déterminer avec les petites entreprises de construction du secteur formel les principaux obstacles à la baisse des coûts et à mener des études quantitatives des écarts de coûts et de productivité entre entreprises.

Cadre juridique

Le cadre juridique influence trois aspects du marché du logement : la possession, la sûreté et le caractère négociable des titres de propriété ; la mesure dans laquelle l'habitat peut être utilisé comme garantie ; et les droits des locataires vis-à-vis des propriétaires loueurs.

Droit foncier

L'urbanisation crée de la valeur, et la densification augmente la productivité. Comme cet effet est propre à l'endroit où il se produit, une grande partie de cette plus-value échoit aux propriétaires du foncier urbain. La croissance des villes est un phénomène classique de coordination, et l'accroissement de la valeur ne peut donc être aisément attribué aux actions d'aucun agent en particulier. Mais la coordination, qu'elle soit planifiée ou spontanée, est dans une très large mesure le résultat de l'action des pouvoirs publics. Il existe donc des motifs raisonnables sur le plan éthique d'attribuer cette plus-value à une autorité urbaine représentant l'ensemble des résidents qui l'ont collectivement produite. C'est la stratégie adoptée par l'urbanisation chinoise et qui a permis de financer l'infrastructure urbaine. En Afrique en revanche, comme indiqué précédemment, la propriété des meilleurs terrains urbains a souvent été

captée de manière spéculative par des politiciens. Cette appropriation est récente, car les droits de possession des terres rurales n'étaient pas négociables et étaient souvent encore partiellement restreints par l'autorité de chefs traditionnels. L'autorité de ces chefs découlait elle-même de leurs fonctions de dirigeants de leurs collectivités. Ce contexte historique renforce l'argument éthique en faveur d'une socialisation d'une grande partie de l'augmentation de valeur du foncier urbain. Toutefois la manière la plus simple de capter ces plus-values foncières consisterait, non à redistribuer la propriété de la terre mais à utiliser la fiscalité.

Si la propriété du foncier urbain a souvent été privatisée en Afrique, elle a rarement été clarifiée. Dans certaines villes, comme Freetown en Sierra Leone, le long dysfonctionnement de l'enregistrement a laissé la propriété foncière dans un état de totale confusion. Il arrive que plusieurs personnes prétendent à la propriété d'une même parcelle de terrain, chacune s'appuyant sur un quelconque document. Il est probable que la construction va accroître le nombre de prétendants à la propriété des parcelles car leur valeur va augmenter. La propriété des immeubles construits sur les parcelles découle directement de la possession des parcelles. La résolution de ces différends devant les tribunaux n'est ni fiable ni rapide. En fait la base légale de règlement est souvent encore contestée. Au Ghana par exemple les juristes tentent depuis quatre décennies de déterminer les critères de propriété du foncier urbain. Dans d'autres villes, la propriété *de facto* est acceptée, mais le propriétaire ne détient pas de titre légal. Ces insuffisances du droit foncier rendent les terrains comme les immeubles qui y sont construits moins facilement négociables et moins susceptibles de servir de garantie.

Il existe une certaine tension sur ce point entre la perspective des juristes, qui cherchent à résoudre la complexité de ces situations en déterminant quelle revendication de la propriété est la plus fondée, et celle des économistes, dont le but est d'établir le plus rapidement possible des droits négociables incontestables. Un mécanisme de résolution envisageable consisterait à augmenter radicalement l'imposition des plus-values foncières de manière à diminuer l'importance de la propriété. Sur cette base, il serait peut-être possible de suivre une approche inaugurée par le gouvernement de l'Ouganda en 1992 pour résoudre les revendications de propriété des Ougandais d'origine asiatique qui avaient été expulsés par Idi Amin. Toutes les réclamations relatives à des biens fonciers et immobiliers urbains devaient être déposées avant une certaine date, après laquelle aucune autre plainte ne serait plus recevable. Tous les cas de réclamations multiples ont alors pu être réglés de façon transparente ultérieurement par un tribunal *ad hoc*.

Biens fonciers/immobiliers en garantie

L'existence de titres de propriété incontestables, bien qu'indispensable au dépôt de biens fonciers ou immobiliers en garantie, ne suffit pas. La garantie ne fonctionnera que si le créancier peut effectivement, dans des situations d'arriérés bien définies, saisir le bien. Cette possibilité dépend elle-même de l'application rapide et effective de la législation par le système judiciaire. L'expérience générale est que les lenteurs des tribunaux et la corruption des juges rendent les

procédures de saisie peu sûres. Toutefois la réforme n'est pas impossible. L'Éthiopie a récemment introduit une législation draconienne, appliquée par ses tribunaux, aux termes de laquelle les créanciers peuvent procéder à la saisie après quelques mois seulement d'arriérés de paiement hypothécaires.

Location

Pour la plupart des ménages urbains, la location est en général plus abordable que la propriété, encore qu'il existe des différences considérables entre les villes africaines. Acheter n'est pas nécessairement le choix optimal pour le ménage urbain médian, mais la politique du logement a en général pour objectif l'accession à la propriété. En revanche la location par des propriétaires absentéistes est souvent dysfonctionnelle. Le modèle idéal consisterait peut-être—par exemple pour les ménages qui ont accumulé des économies pour leur retraite et dont le patrimoine est supérieur au niveau médian— à acquérir quelques maisons dans un quartier, en habiter une et louer les autres.

Dans de nombreux pays, les droits des locataires et des loueurs évoluent selon des cycles politiques longs. Lorsque les locataires sont majoritaires, les gouvernements tendent à légiférer en faveur du contrôle des loyers et de la protection des locataires. À mesure que l'investissement locatif devient impraticable, la location formelle recule progressivement jusqu'au point où la rareté du logement locatif entraîne des modifications de la législation. Dans une grande partie de l'Afrique urbaine, il existe un marché locatif formel qui fonctionne bien pour les expatriés, mais pour les ménages ordinaires le marché est largement devenu informel en réaction à la généreuse protection accordée aux locataires. À Nairobi par exemple les locataires dont le loyer est inférieur à 60 dollars par mois disposent de droits renforcés et les propriétaires ne peuvent relever le loyer. Une stratégie réaliste de réforme de la législation du marché locatif pourrait consister à pérenniser les contrats de location existants en autorisant les propriétaires loueurs, pour les locations nouvelles, à rédiger des contrats à durée déterminée et à reprendre possession des lieux en cas de loyers impayés.

En résumé, le caractère chaotique de la législation du foncier urbain en Afrique traduit l'urbanisation récente du continent et la très lente et déroutante évolution du droit foncier rural. Dans une société depuis toujours très attachée à la terre et où il n'existe guère d'autres actifs, les revendications foncières sont inévitablement très sensibles politiquement. Jusqu'à une date récente les États ne disposaient pas de l'autorité légitime nécessaire pour les résoudre. De l'avis général il s'agit là d'un obstacle immuable que la politique du logement doit apprendre à contourner, plutôt que d'un problème susceptible de trouver une solution.

Innovation financière

Le crédit est nécessaire aussi bien à court terme pour financer la phase de construction qu'à long terme pour financer l'achat du logement.

Normalement les banques fournissent aux entreprises du bâtiment les fonds de roulement dont elles ont besoin. En Afrique, les banques considéreraient probablement comme trop risqué de prêter des fonds à de petites entreprises du secteur formel pour construire des logements à bon marché. Cette attitude est peut-être due à quelque autre risque sous-jacent, comme la difficulté qu'éprouvent les ménages ordinaires à financer l'achat de leur logement. Si ces autres obstacles étaient éliminés, l'absence de fonds de roulement pourrait trouver une solution.

Afin d'estimer le crédit dont aurait besoin un ménage ordinaire pour acheter un logement convenable, nous avons émis certaines hypothèses relatives au niveau supportable du service de la dette et au prix d'une maison. Il faut se souvenir que sur la base des niveaux habituels des loyers des villes d'Afrique, le montant annuel d'intérêts et de principal que les occupants d'un logement informel sont capables de payer s'élève environ à 500 ou 800 dollars. Supposons qu'on puisse ramener le coût unitaire d'un logement convenable à 15 000 dollars environ. Dans ce cas un emprunt hypothécaire portant sur les deux tiers du prix de la maison deviendrait viable avec un taux de remboursement d'environ 5 à 8 % par an. Quels obstacles s'opposent à ces conditions ?

Au XIX^{ème} siècle en Grande-Bretagne, l'urbanisation a poussé le marché du crédit hypothécaire à innover sous forme de sociétés de crédit hypothécaire. Celles-ci obtenaient de meilleures performances que les banques car, leurs coûts administratifs et leurs niveaux de risque étant beaucoup plus bas, elles pouvaient travailler avec des écarts plus étroits. Ces coûts réduits étaient dus à leur spécialisation dans les prêts de longue durée à faible risque. Les coûts d'ouverture d'un emprunt pouvaient être répartis sur de nombreuses années, et les défauts de paiement étaient limités par de bonnes garanties. L'inflation était très faible et les taux d'intérêt nominaux pouvaient donc être bas. De ce fait le remboursement de l'emprunt n'était pas artificiellement accéléré par l'érosion du principal en valeur réelle. Avec de faibles coûts administratifs et un réseau d'agences substantiel, les sociétés de crédit hypothécaire étaient en mesure de prêter à des taux de remboursement compris entre 5 et 8 % annuels. Elles pouvaient également collecter d'importantes masses de dépôts auprès des épargnants ordinaires. Prêter à très long terme et emprunter à court terme est une recette susceptible de déclencher des retraits de dépôts massifs, mais leur stratégie commerciale prudente les protégeait de la faillite et la banque centrale de l'illiquidité. C'étaient les banques plutôt que les sociétés de crédit hypothécaire qui risquaient des retraits massifs de dépôts.

Bien que les sociétés de crédit hypothécaire existent dans certaines villes africaines, elles servent le marché du logement de haut de gamme ou les fonctionnaires de l'État. En dehors de la zone franc l'inflation est périodiquement très élevée, de sorte qu'avec des pratiques de taux d'intérêt classiques le principal est parfois rapidement érodé. Des taux d'inflation aussi élevés et aussi instables rendent complètement impraticables les taux de remboursement de 5 à 8 % par an des modèles de crédit classiques. Les conditions type d'un crédit hypothécaire africain « abordable » sont un taux d'intérêt de 22 % et une durée d'emprunt de 10 ans seulement. C'est ainsi que la première année le remboursement s'élève à 25 à 30 % environ du montant emprunté. Ces crédits

hypothécaires « abordables » n'intéressent qu'une minuscule élite aisée, ce qui ne saurait surprendre. Les défauts de paiement sont concentrés sur les deux premières années de l'emprunt, ce qui ne surprendra pas davantage.

Les pouvoirs publics réagissent habituellement en plafonnant les taux d'intérêt ou en offrant des crédits hypothécaires subventionnés par l'État. Le gouvernement nigérian fournit par exemple des prêts hypothécaires à 6 % alors que le taux d'intérêt du marché est de 18 %. Cette mesure interdit toute possibilité de marché privé et à grande échelle serait ruineuse pour le budget de l'État.

Une façon plus viable de surmonter cet obstacle serait d'indexer à la fois le principal et les remboursements. Une telle innovation n'est pas envisageable actuellement parce qu'elle exigerait de disposer d'indices qui recueillent la confiance des emprunteurs comme des prêteurs. Afin de créer la confiance, les indices établis par le service public pourraient être soumis à une vérification, régulière et largement médiatisée, par une autorité indépendante respectée comme le Fonds monétaire international. Par exemple le taux de remboursement global de 8 % pourrait intégrer un taux d'intérêt réel de 3 %, le remboursement du principal à partir de 3 % et une commission administrative de 2 %. Cela serait considérablement plus abordable que la pratique actuelle et réduirait le risque de défaut dans les premières années de l'emprunt. Évidemment, en déplaçant la structure du remboursement vers l'avenir, l'indexation augmente d'une certaine manière le risque de défaut dans les années suivantes. Il est possible de prévenir ce risque, d'une part en fixant la quotité maximale des prêts à un niveau prudent, et d'autre part en gérant la macroéconomie de manière à étouffer les bulles immobilières naissantes.

Ce type d'emprunt hypothécaire n'entraînerait pas de grands risques pour les prêteurs. En vingt ans, durée raisonnable pour un emprunt, les salaires africains devraient s'élever par rapport aux prix de sorte que les remboursements devraient devenir toujours plus abordables. Par rapport aux normes tant historiques qu'actuelles, un taux d'intérêt réel d'environ 3 % représenterait un rendement raisonnable pour un prêt à la fois bon marché et fortement garanti. Bien que l'indexation soit rare en Afrique, elle est courante au Ghana depuis vingt ans et semble bien fonctionner.

À l'heure actuelle on débat beaucoup de la possibilité de financer le crédit hypothécaire au moyen d'innovations comme la titrisation. Pourtant au XIX^{ème} siècle les caisses de crédit hypothécaire de Grande-Bretagne n'avaient pas eu besoin de telles innovations. Elles avaient su collecter la petite épargne des ménages ordinaires. Certaines constatations montrent que les ménages africains possèdent des possibilités d'épargne similaires qui en général ne sont pas exploitées. Dans les années 1970, quelques initiatives ont connu un grand succès au moyen de bureaux de poste,¹¹ mais des flambées d'inflation ont par la suite anéanti cette épargne. Récemment, avec l'avènement de la banque en ligne, la possibilité d'une épargne de masse a une fois de plus été démontrée : le système M-Pesa du Kenya sert à la fois de caisse d'épargne et de système de paiements. Il serait possible à des sociétés de crédit hypothécaire d'utiliser les e-

technologies pour exploiter cette base de déposants. L'indexation ne rend pas seulement le crédit hypothécaire plus abordable, elle sécurise aussi l'épargne—et est donc très appréciée des épargnants. Appairer l'indexation de leurs créances hypothécaires avec celle de leurs engagements de dépôts pourrait offrir aux sociétés de crédit hypothécaire une stratégie commerciale plus sûre.

Pour que l'habitat puisse servir de garantie sans risque, les sociétés de crédit hypothécaire ont besoin des conditions évoquées dans les paragraphes précédents. Les titres de propriété doivent être incontestables et les procédures judiciaires fiables. En outre les systèmes qui permettent sans grands frais au créancier d'observer l'historique de crédit de l'emprunteur, de savoir s'il existe d'autres hypothèques sur le bien et de déterminer l'occupant effectif du logement (afin d'établir s'il est loué) sont indispensables. Le logement doit être abordable, de conception standard et construit selon les normes en vigueur afin qu'il puisse être évalué avec précision.

Infrastructure d'accompagnement

Un logement convenable suppose que l'habitation dispose d'une infrastructure physique complémentaire : rues, évacuation des eaux de pluie, éclairage public, réseau électrique, eau courante et tout-à-l'égout, ainsi que de services sociaux : sécurité publique, écoles, services de ramassage des déchets et soins de santé.

Si le coût en capital de certains de ces services peut être pris en charge par les promoteurs immobiliers, il vaut mieux en définitive que leur fourniture soit assurée par le service public. Cela est dû en partie à ce que nombre de ces services sont des réseaux de biens publics qui ne peuvent donc pas être fournis par chaque foyer individuellement, et en partie parce que même ceux qui peuvent être fournis individuellement par chaque habitation, comme l'assainissement, présentent des externalités substantielles. Les avantages privés qu'apporte dans un foyer une installation d'assainissement bien exécutée ne suffisent pas en général, aux niveaux de revenus africains, à justifier la dépense. Les avantages publics de l'installation signifient qu'elle doit être subventionnée ou imposée par la législation.

Pour réaliser l'infrastructure physique d'une manière efficace pour son coût il faut qu'elle soit mise en place et entretenue avant la construction des logements. En effet si l'infrastructure doit être mise à niveau, les coûts peuvent être prohibitifs. La longue guerre civile du Sierra Leone a par exemple entraîné une croissance massive de la population de Freetown, tout en interdisant tout investissement public dans les infrastructures urbaines même les plus fondamentales. C'est ainsi que la ville présente maintenant une stupéfiante absence de rues. Comme des agglomérations de squatters occupent les terrains sur lesquels il aurait été possible de construire des rues, même les procédures légales nécessaires pour libérer les terrains afin de construire des rues dépassent les capacités administratives et politiques du gouvernement actuel.

Ces caractéristiques montrent qu'il est nécessaire d'internaliser les externalités locales pour financer des investissements durables, et de planifier à l'avance. Les trois problèmes sont

interdépendants. Sans planification, la croissance de la population se produira tout de même, mais l'habitat sera informel, de sorte qu'il sera plus difficile d'édifier une base d'imposition qui permette d'internaliser les externalités. Ni les services ni l'investissement dans l'infrastructure ne peuvent être financés sans internaliser les externalités. Sans perspectives de financement crédibles, il ne serait guère utile de prévoir des services et des infrastructures en anticipation de l'urbanisation.

Les externalités localisées de l'infrastructure peuvent être capturées et par là internalisées, soit par la propriété de la terre elle-même (comme dans la Chine moderne et les domaines aristocratiques londoniens du XIX^{ème} siècle) soit par la fiscalité locale. Lorsqu'elle est politiquement praticable, la propriété est plus simple sur le plan administratif et permet d'éviter les distorsions dues aux effets secondaires de la fiscalité, mais l'imposition est l'approche la plus courante. La planification urbaine est standard dans le monde. La demande future de logements, d'écoles et d'installations de santé publique est estimée à partir de prévisions réalistes de la croissance démographique de la ville. Les responsables de la planification y intègrent ensuite les évolutions économiques locales probables, notamment le développement des zones industrielles et des activités de service dans le centre de la ville. À partir de ces données démographiques et économiques, les décisions essentielles relatives aux nouveaux quartiers résidentiels et à leurs infrastructures peuvent être prises.

Les gouvernements africains ont sous-investi dans l'internalisation comme dans la planification urbaines. Comme indiqué plus haut, l'Afrique n'a pas adopté le modèle chinois de la propriété publique du foncier urbain, et il est donc impératif de réaliser l'internalisation par la mise en place de régimes d'impôts locaux. À quelques exceptions près, notamment les évolutions récemment constatées à Lagos, les administrations municipales africaines ne perçoivent pas de recettes fiscales significatives. Il s'ensuit qu'elles se désintéressent de la croissance économique locale, et les infrastructures nécessaires ne peuvent être financées. Cette situation se répercute sur la planification urbaine : sans financement, les plans même les plus raisonnables ne sont que vaines rêveries.

Il existe une explication plus profonde à la négligence envers l'internalisation et la planification urbaines : plutôt que d'accompagner l'urbanisation, les gouvernements africains s'y opposent. Le gouvernement du Liberia s'abstient par exemple délibérément d'investir dans l'infrastructure des zones nouvellement habitées de Monrovia, dans le but d'inciter les résidents urbains à retourner à la campagne. Cette résistance des autorités à l'urbanisation repose sur la crainte qu'inspirent aux responsables politiques l'éventualité de protestations urbaines organisées. Les tendances démographiques de l'Afrique signifient qu'une urbanisation rapide créerait des villes peuplées en large majorité de jeunes adultes. L'incapacité des villes africaines à créer des emplois en nombre suffisant dans le secteur formel les transforme en concentrations potentiellement dangereuses de jeunes mécontents. Parallèlement à ces craintes des responsables politiques, les institutions donatrices insistent pour orienter en priorité la dépense publique vers le développement rural. Ce parti pris est dû à la vision simpliste que, puisque la majorité des pauvres vit dans les zones

rurales, celles-ci doivent recevoir l'essentiel de la dépense publique, ainsi qu'à un préjugé très ancré parmi les organisations non gouvernementales (qui sont politiquement le principal public des institutions de développement), qui sont hostiles à la croissance économique d'origine urbaine.

Offres d'emploi rémunéré

Il ne suffit pas que le logement soit de qualité convenable et qu'il bénéficie d'un environnement de services publics adéquats ; leur habitat doit aussi permettre aux ménages de se procurer un revenu suffisant. Au minimum, les nouveaux quartiers résidentiels doivent être compatibles avec la possibilité d'aller travailler en d'autres parties de la ville. Toutefois, un quartier viable doit offrir davantage que la possibilité d'aller travailler à l'extérieur. Dans des quartiers bien conçus, les activités de services et la production d'ateliers locaux peuvent créer des emplois, permettant à la plupart des membres de la population active résidente de trouver du travail dans la localité. C'est pourquoi la possibilité pour les ménages de gagner un revenu suffisant suppose que le quartier permette de travailler à l'extérieur tout en offrant des possibilités locales d'emploi.

La possibilité d'aller travailler à l'extérieur du quartier suppose l'existence de moyens de se rendre physiquement sur les lieux de travail, l'acquisition de caractéristiques favorables à l'employabilité et l'accès à l'information sur les offres d'emploi disponibles en d'autres parties de la ville. L'accès physique constitue l'aspect le plus évident de la planification. Il faut que l'emplacement des quartiers résidentiels et l'infrastructure des transports permettent les déplacements quotidiens. Cela accroît le coût initial des quartiers parce que cela suppose un ensemble de sites plus proches du centre ville, où le prix du foncier est donc plus élevé, ainsi que des investissements supplémentaires dans l'infrastructure des transports. L'acquisition de caractéristiques favorables à l'employabilité est plus subtile mais aussi plus importante. Les attributs les plus évidents sont les compétences concrètes acquises grâce à l'éducation et à la formation professionnelle, lesquelles peuvent l'une et l'autre être organisées et fournies directement. Plus flous sont les caractères imprimés aux résidents par les attitudes et normes du groupe social qui se forme dans le quartier. Par exemple, lorsque le chômage devient la norme pour les jeunes, leurs aspirations se transforment en conséquence. La persistance de ces effets est bien connue—que ce soit dans les attitudes vis-à-vis du travail ou dans les attitudes parentales envers l'éducation. Ces effets suggèrent qu'il est vital de planifier correctement les premières phases d'un nouveau quartier résidentiel.

Dans un nouveau quartier de grande dimension, la création endogène d'offres d'emploi aura sans doute plus d'importance que la compatibilité avec les offres d'emploi exogènes. L'emploi est le plus souvent consacré à servir les marchés locaux. Les aspects fondamentaux des possibilités d'emploi endogènes sont la densité et la réglementation. Plus la densité de population du quartier est élevée, plus nombreuses sont les possibilités économiques par kilomètre carré. En général, dans les villes à faible revenu, il se produit un arbitrage entre l'économie du logement comme habitat et celle du logement comme gisement d'emplois. La forme de résidence la moins chère

est la construction sans étage, parce que les étages requièrent des murs plus solides et une construction plus savante. Mais le gisement d'emplois le plus important par kilomètre carré est représenté par des blocs de tours alignées en rangs serrés. Le marché ne gère pas très bien cet arbitrage. L'aspect créateur d'emplois d'une densité plus élevée est une externalité, tandis que les coûts de construction plus élevés qu'entraîne la réalisation de cette densité élevée sont entièrement internalisés par les ménages. Il s'ensuit que sur un marché non réglementé, la hauteur et la densité des constructions seront trop basses. Avec le développement du quartier, la densité augmentera parce que les valeurs foncières augmenteront. Mais le caractère malléable de l'investissement résidentiel inhibera l'accroissement graduel de la hauteur des bâtiments que le marché induirait sans cela. Il est évident que les quartiers d'habitat informel des villes africaines n'ont pas encore entraîné d'investissement dans la construction en hauteur. De ce fait, dans la ville africaine type le ratio de la surface de planchers par hectare est essentiellement invariant quelle que soit la distance par rapport au centre ville, alors que dans les villes du monde la distribution normale est qu'il diminue rapidement à mesure que la distance s'accroît. Le ratio de la surface de planchers par hectare est beaucoup trop bas dans les zones proches du centre.¹² Cela pourrait être dû aux autres obstacles évoqués plus haut, comme celui du crédit ou de l'absence de titres de propriété incontestables, mais elle pourrait aussi être l'effet d'une défaillance de la coordination inhérente au fonctionnement du marché. Lorsque le niveau de revenu par habitant est bas, l'habitat de plain-pied peut être optimal pour l'initiative privée, parce que la densité d'occupation n'atteint jamais un niveau qui justifierait de passer par pertes et profits l'investissement non récupérable dans une habitation basse pour la remplacer par un immeuble plus élevé.

Saunders (2010) suggère que dans une perspective sociale, qui internalise les externalités des opportunités économiques de la densité, la solution la plus pertinente de cet arbitrage consiste en blocs d'immeubles de cinq étages dans lesquels le rez-de-chaussée est dévolu aux petits commerces. Cinq étages, c'est la hauteur maximale possible sans ascenseur, dont l'installation entraîne une augmentation marquée du coût. Bien que cette hypothèse soit plausible, elle n'a pas encore été étudiée. Si elle s'avère correcte, ce serait le signe d'une défaillance considérable du marché dans les villes africaines, parce que dans les quartiers d'habitation informels les constructions n'ont en général qu'un seul niveau.

Une réglementation inadaptée peut détruire le potentiel qu'offrent les densités élevées, comme dans les pays développés, où de nombreux quartiers d'immeubles de grande hauteur sont réservés à un usage exclusivement résidentiel. Cela étant, lorsque une réglementation inadaptée entrave la création d'emplois, une administration municipale peut faire beaucoup pour l'encourager. Le fonctionnement du marché abonde en défaillances de coordination et en externalités locales qu'une intervention habile des autorités peut contribuer à compenser. Les marchés locaux sont eux-mêmes des biens publics. La normalisation et la vérification officielle des poids, mesures et pratiques d'hygiène en vigueur profite aux entreprises locales. Des procédures locales de résolution des différends peuvent renforcer le respect des contrats et

réduire les comportements opportunistes. Et la formalisation et la certification de l'apprentissage peut améliorer l'acquisition des compétences.

Le caractère intrinsèquement destructeur ou bénéfique pour une ville d'une politique réglementaire reflète le débat habituel au sujet des politiques industrielles nationales : il vaut mieux un État passif qu'un État prédateur mais le mieux est un État habile favorable au développement. Au niveau national, la critique classiquement adressée aux régimes réglementaires adoptés en Afrique pendant la plus grande partie de la période qui a suivi les indépendances est qu'ils tendaient à être prédateurs, contrairement aux États favorables au développement d'Asie orientale. On pourrait appliquer la même critique aux politiques réglementaires urbaines. Tout comme l'Afrique a hérité de codes de la construction excessivement contraignants, elle pourrait avoir subi le même sort avec les plans d'occupation des sols. Cependant, les quartiers d'habitation informelle qui ont été la forme dominante de la croissance résidentielle urbaine après les indépendances sont habituellement situés en dehors de la ville coloniale et sont rarement soumis à un plan d'occupation des sols effectif. Le principal effet des réglementations urbaines sur ces quartiers a été de les rendre informels.

Conclusion : des défaillances des mécanismes de coordination du marché aux défaillances de la coordination des politiques

L'investissement dans le logement en Afrique a souffert, directement et indirectement, des effets de politiques publiques qui ont empêché le secteur formel de fournir des logements adaptés aux besoins des ménages ordinaires. Cependant ces politiques n'ont pas été appliquées au-delà des limites du secteur formel. Donc si l'informalité était efficace, les citoyens africains seraient bien logés. Les constructeurs informels construiraient des logements convenables à un prix modéré, le crédit informel les financerait à bas prix, des procédures informelles de résolution des conflits combattraient l'opportunisme, des mécanismes collectifs coopéreraient pour fournir les biens publics du quartier, et le marché internaliserait l'accroissement de valeur apporté par l'augmentation de la densité. Mais les ménages urbains ordinaires ne sont pas bien logés : la qualité de vie dans l'habitat informel est misérable et la population active résidente n'y dispose pas en suffisance de possibilités d'emploi proches permettant un revenu décent.

Notre message aux responsables de la politique de la ville en Afrique est qu'il ne s'agit pas de déréglementer mais de coordonner les politiques. L'investissement à grande échelle dans le logement par des filières formelles doit s'accompagner d'une série de conditions. Les coûts unitaires de construction dans le secteur formel doivent être suffisamment bas pour être à la portée des ménages urbains ordinaires. Les titres de propriété doivent être incontestables, négociables et permettre la mise en garantie et la location des biens. Le crédit doit être disponible et abordable tant pour les petites entreprises de construction que pour les emprunteurs hypothécaires. Les infrastructures doivent être planifiées et mises en place antérieurement à la construction du quartier. Les services résidentiels doivent arriver promptement après la construction. Les unes et les autres doivent être financés par la capture d'une partie de la valeur

ajoutée à la productivité qu'apporte la densification. L'emplacement du quartier, l'infrastructure des transports et les politiques publiques doivent favoriser les possibilités d'emploi, et toutes ces conditions ne risquent pas seulement d'être entravées par des politiques ineptes, elles ont besoin de politiques appropriées.

Ces obstacles ne sont pas tous importants dans toutes les villes d'Afrique. À Nairobi par exemple les contraintes rendent l'accession à la propriété inabordable pour les ménages ordinaires, même dans un quartier d'habitat informel. À Dakar, la plupart des ménages possèdent ce type de logement, mais ont du mal à le louer.

Nous suggérons que la persistance d'obstacles multiples est due à ce que l'intérêt qu'il y aurait à réformer isolément l'un quelconque d'entre eux est très limité, étant donné que les autres persisteront et seront globalement contraignants. Comme chaque obstacle dépend d'un groupe de décideurs différents, la stratégie rationnelle pour chacun de ces groupes est l'inaction. Le potentiel du logement urbain ne peut être libéré que par une poussée coordonnée englobant un large éventail de groupes d'élaboration des politiques. Cela exige de faire de la politique du logement une priorité au plus haut niveau de l'État. Ceci ne s'est pas encore produit, en partie à cause du préjugé hostile à la promotion de l'urbanisation et en partie parce que, le caractère informel du logement s'étant enraciné, les politiques officielles sont devenues inopérantes et par là sans intérêt. Au sein des gouvernements africains, les ministères du Logement se limitent principalement à fournir des logements aux hauts fonctionnaires et à reproduire les normes de construction formelles héritées, qui sont conformes aux pratiques internationales. Pendant ce temps, dans les débats internationaux sur la politique du logement en Afrique, l'opinion dominante est à présent qu'il s'agit en priorité d'aider le logement informel à mieux fonctionner et d'améliorer les infrastructures, plutôt que d'investir dans le logement formel au service des ménages ordinaires. Si cette opinion est sans doute correcte étant donné les contraintes actuelles du débat de politiques, cette approche accepte l'absence d'un marché formel du logement et de la coordination plutôt que de s'y attaquer.¹³

Mais la revalorisation politique du logement, préalable indispensable à la coordination des politiques, n'est plus un objectif chimérique. Le gouvernement de l'Afrique du Sud post-apartheid a fait du logement décent une priorité de sa dépense discrétionnaire. Grâce aux recettes tirées de l'essor du marché des matières premières, d'autres États africains disposent enfin de quelques recettes discrétionnaires. Simultanément, le printemps arabe en Afrique du Nord a attiré l'attention des gouvernements, au sud du Sahara, sur le bien être de leurs populations urbaines et en particulier sur la nécessité de créer des emplois pour les jeunes hommes. La construction à grande échelle de logements d'un prix abordable au moyen de techniques à forte intensité de main d'œuvre par de petites entreprises de construction privées représente l'une des rares stratégies crédibles pour une expansion rapide de la création d'emplois pour ce groupe social. C'est pourquoi la politique du logement pourrait bien bénéficier enfin aujourd'hui de la forte visibilité politique qui était jusqu'à présent irréalisable.

Notes

¹ Franklin 2012.

² ONS 2009.

³ Belich 2009.

⁴ Voir Dyos (1968) et Porter (1995).

⁵ Des biens publics ont ainsi pu être fournis localement, mais les biens publics généralisés à toute la ville, comme un réseau d'égouts complet, ne sont apparus qu'après les alertes sanitaires du milieu du 19^{ème} siècle et le développement d'une administration municipale effective—d'abord celle d'autorités spécialisées, puis du Conseil municipal de Londres à partir de 1889.

⁶ La réglementation a été formalisée par le London Building Act de 1667, qui a défini les matériaux de construction et la largeur des rues. Des experts immobiliers furent nommés pour faire respecter la réglementation (www.buildinghistory.org/regulations.shtml).

⁷ Communication personnelle de Maya Hoek-Smit.

⁸ Bertaud et Malpezzi (2003) présentent des études comparatives de la densité urbaine dans 38 villes. Les gradients de densité urbaine sont courants dans les villes du monde, mais pas dans les deux villes africaines de l'échantillon, Cape Town et Johannesburg. Nous n'avons connaissance d'aucune étude internationale systématique des gradients de loyer.

⁹ *The Nigerian Voice* 2011.

¹⁰ Les caisses de crédit hypothécaire britanniques étaient initialement des associations de constructeurs qui mettaient en commun leurs fonds de roulement.

¹¹ Von Pischke 1975.

¹² Communication personnelle de Steve Malpezzi.

¹³ En outre l'amélioration de l'infrastructure profite surtout à des propriétaires largement absentéistes. Par exemple le raccordement au réseau électrique augmente de 27 % le loyer par pièce dans l'habitat informel à Nairobi et de 44 % à Dakar (Gulyani Bassett et Talukdar 2012).

Références

- Belich, James. 2009. *Replenishing the Earth: The Settler Revolution and the Rise of the Anglo-World, 1783–1939*. New York: Oxford University Press.
- Bertaud, Alain, et Stephen Malpezzi. 2003. “The Spatial Distribution of Population in 48 World Cities: Implications for Transition Economies.” ECA Region Working Paper. World Bank, Washington, DC. <http://rsrscs.elretoi.ncae.com/webinars/1201/Bertaud%20and%20Malpezzi%20Density%2050%20World%20Cities.pdf>.
- Buckley, Robert M., et Jerry Kalarickal. 2005. “Housing Policy in Developing Countries: Conjectures and Refutations.” *World Bank Research Observer* 20 (2): 233–57.
- Dyos, H.J. 1968. “The Speculative Builders and Developers of Victorian London.” *Victorian Studies* 11: 641–90.
- Franklin, Simon. 2012. “Enabled to Work? The Impact of Housing Subsidies on Slum Dwellers in South Africa.” Processed. Oxford, UK
- Gulyani, Sumila, Ellen Bassett et Debabrata Talukdar. 2012. “Living Conditions, Rents and Their Determinants in the Slums of Nairobi and Dakar.” *Land Economics* 88 (2): 251–74.
- Malpezzi, Stephen. 2006. “Cross-Country Patterns of Urban Development.” In *A Companion to Urban Economics*, eds. R.J. Arnott et D.P. McMillen. Hoboken, NJ: Blackwell.
- Malpezzi, Stephen et Jarjisu Sa-Aadu. 1996. “What Have African Housing Policies Wrought?” *Real Estate Economics* 24 (2): 133–60.
- The Nigerian Voice*. 2011. “Dangote is Africa’s Richest Man.” mars 2011.
- Olsen, Donald J. 1976. *The Growth of Victorian London*. London: B.T. Batsford.
- ONS (Office of National Statistics). 2009. *Wealth in Great Britain: Main Results from the Wealth and Assets Survey 2006/08*. Londres : HMSO.
- Porter, Roy. 1995. *London: A Social History*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Saunders, Doug. 2010. *Arrival City: How the Largest Migration in History Is Reshaping Our World*. London: Heinemann.
- Von Pischke, J.D. 1975. *A Penny Saved: Kenya’s Cooperative Saving Scheme and Some Related Aspects of Rural Finance*. Institute for Development Studies, University of Nairobi.