

POLITIQUE D'HABITAT AU SENEGAL : DES CLES DE COMPREHENSION.

INTRODUCTION :

La population du Sénégal est d'environ 12 millions d'habitants inégalement répartie sur le territoire national, et concentrée dans les régions de l'ouest et du centre.

La concentration excessive de la population dans les régions Ouest est illustrée par Dakar qui couvre 0,3% du territoire national et abrite les 22,6% de la population. Quant à l'axe Dakar-Thiès, il abrite 35,2% de la population sur 3,7% du territoire national.

Au niveau de l'activité économique, le sous secteur agricole, caractérisé par un système d'exploitation traditionnel occupe 53 % de la population active et contribue pour 20% en moyenne à la formation du PIB alors que les secteurs secondaire et tertiaire contribuent pour 80% à la production nationale avec 47% seulement des actifs.

Cette inégalité dans la répartition du revenu national et la concentration de l'essentiel des industries et services existants dans le pays au niveau des villes entraînent l'exode des populations rurales vers les villes.

Ainsi, le taux d'accroissement naturel de la population (2,9%) et l'exode rural ont favorisé une forte poussée des agglomérations urbaines et accru les besoins d'habitat. En effet, 46,8%(2008) des sénégalais vivent maintenant en milieu urbain. Cette urbanisation rapide s'est traduite par une recrudescence de l'habitat spontané souvent constitué de quartiers insalubres qui couvrent 30% des zones urbaines particulièrement à Dakar où ce taux atteint environ 45%.

La particularité du secteur de l'habitat réside donc dans le fait que les besoins en logement sont devenus pressants pour une population (notamment urbaine) de plus en plus croissante, alors que les possibilités d'acquisition d'un logement sont limitées eu égard à la rareté des assiettes foncières viabilisées, aux coûts de construction élevés et aux difficultés liées à des schémas de financement inadéquats.

Cependant, depuis l'indépendance, le Gouvernement du Sénégal est resté très sensible au secteur de l'habitat, et beaucoup d'efforts ont été consentis par les acteurs (Etat, collectivités locales, privés, bailleurs de fonds, populations...) notamment en matière d'infrastructures, d'équipements collectifs et de production de logements.

Cette communication s'articule autour de deux points : le premier présente l'évolution de la Politique d'habitat depuis l'indépendance, le deuxième point fait l'économie des nouvelles orientations du secteur pour la période 2011-2021.

En effet, la réduction du déficit en matière de production de parcelles viabilisées et de logements de qualité est un objectif important que le Gouvernement ambitionne d'atteindre à court, moyen et long termes conformément à ses engagements pris lors de la 2^{ème} Conférence des Nations Unies sur les Etablissements Humains(Habitat II), tenue à Istanbul en juin 1996 : « un logement convenable pour tous ».

I / EVOLUTION DE LA POLITIQUE D'HABITAT DE 1960 A NOS JOURS.

Si, aujourd'hui, avec l'urbanisation galopante conséquence d'une croissance démographique rapide, on note un besoin réel des populations à se loger, au début de l'indépendance, la demande en logements n'était pas importante.

Le secteur de l'habitat a été marqué depuis l'Indépendance par plusieurs phases d'évolution :

La période **1960-1973** est marquée par une relative disponibilité des ressources destinées au financement du logement. Certaines banques de la place et des partenaires extérieurs (notamment la Caisse Centrale de Coopération Economique française) ont accordé des financements permettant aux promoteurs immobiliers publics (OHLM et SICAP) de réaliser de vastes programmes d'habitat planifié. La demande en logements était modeste et le contexte peu inflationniste permettait de pratiquer des prix très bas.

En milieu rural, 150 logements ont été produits par l'OHLM.

- La période **1973-1980** coïncide avec le premier choc pétrolier et le retrait de la caisse Centrale de Coopération Economique du circuit du financement de l'habitat. le secteur a connu des difficultés notamment en ce qui concerne l'accès aux ressources. Le recours aux banques commerciales a engendré de lourds frais financiers pour les sociétés immobilières.

On a alors assisté à :

- une baisse des réalisations de logements et en même temps une forte inflation des coûts des intrants (hausse des coûts de production) ;
- un développement d'une spéculation foncière multiforme ;
- une forte augmentation de la demande malgré l'érosion des capacités financières des populations ;
- et la prolifération de l'habitat spontané.

Face à cette situation, l'Etat a recherché des palliatifs dont le plus important est le Fonds pour l'Amélioration de l'Habitat et de l'Urbanisme (FAHU) créé durant la gestion 1976/1977. Il est alimenté par des prélèvements sur les salaires et les contributions patronales. Il est destiné à subventionner les voies et réseaux divers de l'Office des Habitations à Loyer Modéré (OHLM), de la Société Immobilière du Cap-Vert (SICAP), et à financer toutes les études et les opérations d'urbanisme menées par le Ministère chargé de l'Urbanisme qui se traduisent par une viabilisation des lotissements administratifs dans toutes les régions du Sénégal.

Dans ses premières années, ce fonds a pu mobiliser jusqu'à 2,250 milliards de francs CFA.par an. Il permettra également à l'Etat du Sénégal de financer sa contribution pour la création de la Banque de l'Habitat du Sénégal en 1979.

En effet, conscient des difficultés que rencontrait le secteur, la mise en place de la Banque de l'Habitat pour combler le vide créé par le retrait de la CCCE.

De **1980 à 1989**, l'Etat met en œuvre une nouvelle politique d'Habitat et entreprend un certain nombre de mesures en particulier :

- 1) La création d'une institution spécialisée dans le financement du logement (BHS) pour combler le vide créé par le retrait de la CCCE ; la BHS a signé une Convention sur 10 ans avec l'Etat aux termes de laquelle 80 % du Fonds pour l'Amélioration de l'Habitat et de l'Urbanisme (FAHU) lui seraient versés afin de bonifier et consolider les prêts accordés par cette banque aux clients ayant épargné le minimum requis. Des normes techniques de superficies et de coûts pour les logements sont alors fixées.

Durant cette période, la Banque de l'Habitat réussira à jouer un rôle significatif en finançant des logements et des parcelles en grand nombre pour des Sociétés immobilières, des promoteurs privés, des coopératives d'habitat et des particuliers. Une bonne partie des financements provient de l'épargne des clients de la banque.

- 2) Parallèlement à la création de la BHS, une société centrale d'aménagement des terrains urbains (SCAT-URBAM) voit le jour en mai 1988 dans le cadre du Projet de Gestion du Développement Urbain financé par l'Association Internationale de Développement (AID). Elle avait pour mission de produire des terrains urbains viabilisés accessibles au plus grand nombre; et d'encourager les investissements parapublics et privés dans le domaine de l'équipement des terrains et de la construction de logements. Une nouvelle société immobilière de préfabrication de logements HAMO est également créée.
- 3) l'on a enregistré l'émergence des coopératives d'habitat ainsi que des promoteurs privés ;
- 4) et il y eu une réglementation des filières de construction de logements, des normes techniques de superficies et de coûts pour les logements sont alors fixées aux promoteurs immobiliers privés et aux coopératives d'habitat.
- 5) A cela il faut ajouter qu'en 1989, l'Etat opta pour une politique du plus grand nombre avec la promotion de l'habitat social. Ainsi de vastes programmes d'aménagements de parcelles ont été mis en œuvre avec notamment, les Parcelles Assainies, les lotissements administratifs, la Zone d'Aménagement Concertée, et les lotissements privés. .

Il s'est agi, par cette politique de produire pour le grand nombre, d'améliorer la mobilisation des ressources financières, de développer la promotion immobilière privée et l'auto construction collective à travers les coopératives d'habitat, et de réorganiser le secteur de l'habitat.

Le secteur de l'habitat rural quant à lui est réduit à l'inactivité.

A partir de **2000**, survient l'alternance politique, le secteur bénéficie des retombées positives de la politique d'ajustement structurel à travers une forte mobilisation de l'épargne privée et un accroissement des investissements.

Le Gouvernement prend l'engagement de faire produire quelques 12 000 équivalents logements par an en s'appuyant sur les différents acteurs. Pour permettre la production de logements dans des conditions meilleures, il prend des mesures incitatives pour développer l'initiative privée et l'auto construction :

- renforcement des prêts DMC sans intérêts, accordés aux agents de la fonction publique ;
- nouvelle vision de l'encadrement des coopératives (BASHO) ;
- simplification de certaines procédures en matière foncière ;
- renforcement du fonds ZAC ;
- renforcement et nouvelle orientation du Fonds de Restructuration et de Régularisation Foncière.

L'Etat lance un vaste programme de restructuration et de régularisation foncière des quartiers non lotis.

Les procédures d'instructions des demandes de prêts au niveau de la Banque de l'Habitat du Sénégal sont améliorées et la durée d'instruction des dossiers est raccourcie. Les autres banques commerciales de la place accordent plus de place au financement de l'Habitat.

Les opérations de production de parcelles aménagées sont relancées avec la diversification des Zones d'Aménagement Concerté dans les régions. Les promoteurs immobiliers publics et privés retrouvent leur vitalité et lancent de grands programmes.

De même, le programme des Parcelles Assainies de la SN HLM longtemps confronté à des difficultés d'accès au foncier voit démarrer l'aménagement de plus de 600 hectares entre Rufisque et Keur Massar.

Le Conseil d'Administration de la Banque de l'Habitat du Sénégal autorise l'institution à financer le locatif, à élargir la base de la catégorie sociale avec un relèvement du plafond du logement aidé, et à allonger la durée de remboursement des prêts.

A la suite des pluies diluviennes enregistrées durant l'année 2005, le Gouvernement lance un vaste programme d'amélioration des conditions de vie des populations installées dans des zones inondables. Le projet de lutte contre les Inondations et les Bidonvilles Jaxaay est créé.

Il s'agit de procéder à la construction de 3 000 logements sociaux dans une première phase, de déplacer les populations et de réhabiliter les zones libérées.

De plus, ce projet se devait :

- D'identifier sur toute l'étendue du territoire national les zones soumises à inondation pendant les pluies d'hivernage ;
- De coordonner le départ des populations des zones inondables et d'assurer leur relogement dans les meilleures conditions possibles ;

- De réaliser de nouveaux logements dans des zones salubres et ayant des dispositifs modernes d'évacuation des eaux de pluie et des eaux usées, prioritairement au profit des habitants déplacés des zones inondables ;
- D'entreprendre dans les zones actuellement inondables tous les travaux de nature à permettre à terme la construction de nouveaux logements salubres ;

Lors du discours prononcé le 31 décembre 2005 à l'occasion de ses vœux de nouvel an, le Chef de l'Etat annonce des mesures incitatives au profit de l'habitat social.

Ces mesures doivent se traduire par une exonération de taxes et de droits de douane pour ce type de logement et la mise à disposition de réserves foncières.

Une nouvelle lettre de politique de développement a été élaborée et constitue un document cadre de planification permettant d'organiser et de rendre plus efficace l'intervention de l'Etat dans le secteur de l'habitat et surtout de l'Habitat social qui intéresse la majorité des citoyens de notre pays.

II/ LA LETTRE DE POLITIQUE SECTORIELLE 2011-2021.

Malgré les efforts remarquables entrepris par le Gouvernement depuis toujours, beaucoup de contraintes pèsent encore sur le secteur de l'habitat.

2.1 – DIAGNOSTIC DU SECTEUR

Il s'agit, principalement, des difficultés liées à nos systèmes et structures de planification urbaine et à la mobilisation des ressources nécessaires à la mise en œuvre de notre politique en matière d'habitat.

Plusieurs éléments inhérents à notre système de planification urbaine, ainsi qu'à notre législation domaniale, se sont révélés, après plus de vingt ans de pratique, facteurs limitants à notre politique de production de parcelles et de logements sociaux.

Ces problèmes ont trait :

- à la non maîtrise foncière et aux occupations irrégulières ;
- à l'insuffisance de planification urbaine, de viabilisation et d'équipement des terrains urbains ;
- aux difficultés de coordination dans le secteur urbain ;
- aux lourdeurs des procédures de mise en œuvre des programmes immobiliers ;
- à l'inexistence d'une politique incitative de drainage de l'épargne et d'accroissement de l'épargne-logement ;
- à la fiscalité en vigueur dans le secteur.

2.2- ORIENTATIONS STRATEGIQUES :

Cette présente lettre de politique, en s'inscrivant dans les grandes options économiques et politiques de l'Etat, sert de cadre de définition des grandes orientations et d'une vision prospective de l'évolution du secteur partagée par tous les acteurs.

La politique sectorielle pour l'urbanisme et l'habitat et la construction s'inscrit dans quatre cadres stratégiques majeurs:

- ONU/HABITAT : par l'engagement du Sénégal et des autres membres de l'Organisation des Nations Unies pour l'Habitat, à « faire de l'accès à un logement décent, un objectif universel, et d'œuvrer à l'accessibilité des populations à des services sociaux de base, à la sécurité de l'occupation et à les sortir des situations marginales (...) afin pour leur permettre d'exercer dignement leur dignité ».
- Le NEPAD et les orientations stratégiques identifiées dans le cadre des travaux préparatoires du onzième Plan d'Orientation Développement Economique et Social (PODES) du pays pour la période 2011-2016, portant entre autres, sur l'accélération et la mise en place des infrastructures de base afin d'élargir l'accès pour tous aux services sociaux de base pour une meilleure valorisation du capital humain.
- La stratégie de croissance accélérée (SCA) : la définition de cette politique du secteur urbain vient en support à la stratégie de croissance accélérée(SCA). Celle-ci a fait l'objet de la loi n° 2008-03 du 08 janvier 2008. Il est essentiel que les pôles de développement urbains soient en phase en termes d'aménagement et de fonctionnalité avec les options de la stratégie de croissance accélérée. Notamment pour ce qui est de ses actions prioritaires dans les grappes de convergence « Agriculture-Agro-industrie et « Tourisme, industries culturelles et Artisanat d'art ». En effet, les pôles urbains jouent un rôle important de support aux activités agricoles de leur hinterland, tout comme le tourisme devrait tirer profit de façon durable, en capitalisant sur le paysage urbain offert, attractif et fonctionnel.
- OMD et DPES: Cette lettre de politique de développement du secteur est aussi en articulation avec les axes du Document de Politique Economique et Sociale (DPES) et avec les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), notamment, la cible 11, de l'objectif 7 qui se propose de « réussir d'ici à 2020, à améliorer sensiblement la vie d'au moins 100 millions de personnes vivant dans les taudis ».

La décentralisation avec transfert de compétences aux collectivités locales, comme une des options majeures de l'Etat mérite d'être mise en exergue pour rappeler que, certes, l'Etat se déleste de certaines de ses prérogatives en matière de planification et de développement urbain à la charge d'une multiplicité d'acteurs, mais renforce ses fonctions de contrôle, d'assistance et d'harmonisation de l'application des politiques et mesures diverses dans le domaine de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction sur toute l'étendue de l'espace national.

Au regard des considérations ci-dessus, les grandes orientations qui structurent les interventions dans le secteur de l'urbanisme de l'habitat et de la construction sont adoptées ci-après.

Assurer une meilleure gestion de l'espace des villes et agglomérations urbaines ;

Il s'agira de concevoir des plans de différents niveaux de façon efficace avec des normes et procédures appropriées et documents opérationnels et veiller à leur application et évaluation périodique.

Améliorer l'accès à des parcelles de terrains viabilisées pour l'habitat et autres usages ;

Disposer d'une assiette foncière constitue un préalable sine qua non pour tout projet de construction. En facilitant la mise à disposition de terrains d'assiette pour l'habitat et autres, la spéculation foncière, les coûts et l'offre de projets sur l'espace s'en trouvent mieux maîtrisés.

Développer une offre de logements accessible à toutes les couches de la population ;

Toutes les formes de production de logements sont à encourager, promoteurs publics et privés, coopératives et auto-constructeurs individuels, pour satisfaire une demande annuelle solvable de 12.000 logements au niveau national. La gamme de produits offerts, adaptés aux besoins et réalités socio-économiques des cibles, fera l'objet de concertation entre les acteurs et l'Etat pour toutes les mesures incitatives nécessaires.

Résorber les bidonvilles, occupations irrégulières et occupations en sites vulnérables aux inondations et autres risques environnementaux urbains ;

Il s'agira d'améliorer le cadre de vie dans les quartiers irréguliers et bidonvilles en les restructurant et en les dotant d'infrastructures et d'équipements essentiels. Ce faisant, le tissu social est préservé. Des études déterminent la faisabilité des projets de restructuration. Celles-ci peuvent conclure à l'alternative plus avantageuse d'une relocalisation pure et simple selon l'exemple du Plan Jaxaay.

Réaliser des constructions dans les délais et selon les règles de l'art ;

Il s'agira dans un premier temps, de mettre en œuvre l'ensemble des programmes qui visent à doter les centres secondaires des infrastructures de base pour promouvoir les activités économiques, sociales et culturelles. Cette composante vise à parachever les programmes spéciaux de la banlieue dakaroise et du boulevard de Kaolack ainsi que ceux dits d'indépendance en cours et planifiés.

D'autre part, il sera procédé à une large diffusion des dispositions du Code de la Construction auprès des différentes parties prenantes pour une bonne appropriation de ses normes. Parallèlement l'accent sera mis sur la formation des acteurs pour le renforcement de leur expertise ainsi que la création d'un centre de formation et de qualification.

Renforcer les capacités du Ministère aux plans humain, matériel et organisationnel, pour ses tâches de conception, de réglementation, de suivi, de coordination et d'harmonisation des interventions ;

La mission du MHCH est vaste et complexe. Elle l'est devenue plus encore avec l'avènement de la décentralisation, et la multiplication des centres de décision. La délicatesse de ses tâches de supervision, contrôle, normalisation et d'assistance, requiert le renforcement de ses capacités.

2.3- PRINCIPES DIRECTEURS

1. Renforcement des capacités et/ou restructuration et réorientation des sociétés immobilières publiques d'habitat planifié ;
2. Développement d'un partenariat public privé (PPP) pour satisfaire la demande en logements ;
3. Renforcement et développement de l'option coopérative pour l'accès à l'habitat social ;
4. meilleur accès à des parcelles viabilisées appropriées ;
5. meilleure gestion de l'espace des villes et agglomérations urbaines ;
6. Renforcement des capacités du ministère dans le contexte de la décentralisation pour une gestion optimale de la compétence transférée
7. Mise en place d'une commission nationale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction présidée par le Ministre en charge du secteur pour les besoins de la coordination et de la mise en cohérence des interventions,
8. Mise en œuvre du Code de Construction

2.4- PERSPECTIVES

Aujourd'hui, l'Etat a lancé dans le courant de l'année passée, un vaste programme de production de logements sociaux « une famille un toit ».

Suite a la forte demande de logements sociaux de type jaxaay, par les populations a revenus faibles, un nouveau programme « une famille un toit » sera mis en œuvre, avec un objectif d'au moins 10 000 logements par an pendant 10 ans.

Dans le cadre du programme « une famille un toit », en plus des mesures incitatives que j'avais citées, l'Etat vient de mettre en place un autre dispositif d'appui pour permettre l'accès au logement aux agents de la fonction publique qui sont depuis plusieurs années exclus des programmes proposés sur le marché, à cause de la faiblesse de leur revenu.

Ce dispositif va combiner trois formules :

- Une exonération portant exclusivement sur les droits et taxes applicables au coût des logements sociaux, à hauteur d'un montant forfaitaire de deux millions (2 000 000) de FCFA, sous forme de prise en charge, par l'état desdits droits, en vue d'atténuer le prix de cession du logement ;
- L'octroi par la Direction de la Monnaie et du Crédit (DMC), aux agents éligibles à un programme de logement, d'un prêt au logement sous forme d'apport personnel, remboursable sur 10 ans au plus ;

- L'octroi au besoin, par la BHS, d'un crédit complémentaire, remboursable sur 20 ans, au maximum, à hauteur du coût résiduel du type de logement social choisi par le bénéficiaire.

CONCLUSION

Malgré tous les efforts remarquables entrepris par le Gouvernement depuis l'indépendance, beaucoup de contraintes pèsent encore sur le secteur de l'habitat qui reste confronté au problème majeur d'insuffisance de la couverture des besoins en logements, parcelles et équipements tant en qualité qu'en quantité.

Pour répondre à l'attente des populations, quant à la réalisation de cet objectif commun, qu'est la mise en place de politiques et de mécanismes favorisant une meilleure gestion des conditions d'accès des populations à faible revenu à l'habitat, le Gouvernement du Sénégal, en dépit des efforts menés quotidiennement, accepte de se remettre en question en prenant souvent du recul par rapport à ce qui a déjà été réalisé.