



## **41ème CONFERENCE SUR LE FINANCEMENT DE L'HABITAT SOCIAL**

**(Ile de la Réunion)**

### **LE FINANCEMENT DE L'HABITAT AU SENEGAL**

**Présenté par** : Monsieur Mamadou Harouna NDIAYE, Président du Conseil  
d'Administration de la Société Nationale des Habitations à Loyer Modéré (SNHLM)

**Novembre 2009**

### **INTRODUCTION**

Depuis toujours, l'Etat du Sénégal, dans le cadre de sa politique de développement, a inscrit dans ses priorités la promotion de l'habitat en général, de l'habitat social en particulier.

Fort de cette option de la promotion de l'habitat, il n'a ménagé aucun effort quant à la recherche et l'aménagement de leviers pouvant aider à l'accomplissement de sa mission.

Parmi ceux-ci, figure en bonne place, la mise sur pied d'instruments de financement de l'habitat à travers des expériences diverses.

Ce volet important de l'Habitat, à savoir le financement, comme le foncier ou la production des matériaux de construction, constitue un volet essentiel qui nécessite des actions efficaces, pour intensifier le combat contre la pauvreté et pour bâtir une croissance urbaine maîtrisée, intégrant l'amélioration des conditions de vie et d'épanouissement des populations vivant avec des revenus faibles dans les zones urbaines et rurales.

Mais auparavant, il est utile de procéder à une revue des mécanismes de financement que le Sénégal a expérimentés jusqu'ici en vue de pallier les difficultés rencontrées, tout en mettant en exergue quelques éléments qui impactent sur le développement urbain.

Le Sénégal est marqué au niveau démographique par une population inégalement répartie sur le territoire national, les régions de l'ouest et du centre du pays concentrant l'essentiel de la population.

La région la plus à l'ouest, celle de Dakar, a une densité de 2707 habitants/Km<sup>2</sup> alors que celle la plus à l'est, Tambacounda, a une densité de 6 habitants/Km<sup>2</sup>. La répartition des villes du Sénégal obéit au même déséquilibre et suit la même tendance. Dakar qui couvre 0,3 % du territoire national abrite les 21,6 % de la population.

Le taux d'accroissement naturel de la population (2,9 %) et l'exode rural ont favorisé une forte poussée des agglomérations urbaines. En effet, 45 % des sénégalais vivent maintenant en milieu urbain. Cette pression urbaine rend plus forte la demande en logements et en fourniture de services de base.

Cette urbanisation rapide et mal maîtrisée s'est traduite par une explosion de l'habitat spontané souvent constitué de quartiers insalubres qui couvrent 30 % des zones urbaines particulièrement à Dakar où ce taux atteint environ 45 %.

Aussi, la particularité du secteur de l'habitat réside dans le fait que les besoins en logement sont toujours aussi 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, au coût élevé des constructions et aux difficultés liées à l'inadéquation des schémas de financement.

Ainsi, la politique de l'Etat en matière d'Habitat s'inscrit dans le cadre des orientations stratégiques visant à accélérer la mise en place des infrastructures de base afin d'élargir l'accès pour tous aux services sociaux.

Pour une meilleure lecture de la problématique du financement de l'habitat social, il est impératif de faire l'historique des actions engagées par le Gouvernement du Sénégal pour améliorer constamment sa politique en la matière, de l'indépendance à nos jours.

Par ailleurs, la présentation des expériences vécues par la Société Nationale des HLM en matière de partenariat ayant abouti au financement de plusieurs programmes entrant dans le

cadre de l'Habitat Social, permettra de mieux appréhender les réalités auxquelles les promoteurs peuvent être confrontés.

En conclusion, quelques principaux enseignements du vécu et des solutions préconisées seront tirés afin de donner une large idée des actions à entrevoir en vue d'améliorer les mécanismes de financement de l'Habitat Social.

## **I. HISTORIQUE DES MECANISMES DE FINANCEMENT**

- **De 1960 à 1973**, le secteur de l'Habitat a bénéficié d'importantes ressources grâce à l'appui financier de la Caisse Centrale de Coopération Economique et Financière (CCCE) et de certaines banques qui ont accordé aux sociétés d'habitat planifié, des prêts à long terme (10 à 20 ans) à des taux d'intérêt assez bas (2,5 à 5 %).

- **En 1973**, avec le retrait de la CCCE et l'avènement du premier choc pétrolier, 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 et les promoteurs. On a alors assisté à une baisse des réalisations sur le plan des logements et en même temps une hausse des coûts de production. Pour ne pas rester passif devant cette situation qui allait engendrer des difficultés majeures pour le secteur de l'habitat, l'Etat a recherché des recours palliatifs.

- **En 1976/1977**, le Fonds pour l'Amélioration de l'Habitat et de l'Urbanisme (FAHU) est créé. Il est alimenté par des prélèvements sur les salaires et les contributions patronales. Il est destiné à subventionner l'Office des Habitations à Loyer Modéré (OHLM) devenu la Société Nationale des HLM, le 01 janvier 1988, et à subventionner les voiries et réseaux divers de la Société Immobilière du Cap-Vert (SICAP), entre autres. Dans ses premières années, ce fonds a pu mobiliser jusqu'à 2,250 milliards de francs CFA par an.

- **Toujours en 1977**, le Fonds d'Equipe des Collectivités Locales (FECL) a aussi été créé pour le financement des Projets des Communes et il comprend, d'une part, un fonds ordinaire, et d'autre part, un fonds spécial destiné à financer les Projets des Communes jugés rentables financièrement. Ses ressources étaient estimées initialement à 5 milliards de F CFA.

- **En 1979**, l'Etat du Sénégal procéda à la création de la Banque de l'Habitat du Sénégal pour combler le vide laissé par le retrait de la CCCE.

La BHS signe en décembre 1979 une Convention sur dix (10) ans avec l'Etat aux termes de laquelle 80 % du Fonds pour l'Amélioration de l'Habitat et de l'Urbanisme (FAHU) lui seront versés afin de bonifier et consolider les prêts accordés par cette banque aux clients ayant épargné le minimum requis.

La banque adopta une normalisation et une classification des logements allant du très économique au grand standing. Un apport personnel de 10 % à 40 % selon le standing du logement est exigé au client. Le taux d'intérêt est égal aux taux d'escompte préférentiel + 1 à

3 points selon le standing du logement choisi et le niveau de revenu des candidats au logement.

- **De 1980 à 1989**, la Banque de l'Habitat du Sénégal réussira à jouer un rôle significatif en finançant des logements et des parcelles en grand nombre pour des Sociétés Immobilières, notamment la Société Nationale des HLM, des promoteurs privés, des coopératives d'habitat et des particuliers. Une bonne partie des financements provient de l'épargne des clients de la banque.

Il faut noter que c'est le 01 janvier 1988 que l'Office des Habitats à Loyer Modéré est devenu une Société Nationale de droit privé (loi n° 87-46 du 26 Décembre 1987) et a cessé de bénéficier du Fonds pour l'Amélioration de l'Habitat et de l'Urbanisme (FAHU).

Sur la période, la BHS a financé 7.126 logements et 3.106 parcelles pour un coût total de 18,5 milliards de F CFA. Elle va aussi encourager l'auto-construction en finançant les particuliers.

- **Entre 1990 et 1996**, l'Etat, sous le poids des restrictions budgétaires, va créer d'autres instruments dans le secteur.

Le Fonds de Restructuration et de Régularisation Foncière (FORREF) est créé en 1991 pour financer les opérations de restructuration et de régularisation foncière des quartiers irréguliers. Ce fonds est alimenté par les contributions des communes, des bailleurs de fonds et des populations bénéficiaires des opérations.

Un fonds roulant pour l'Habitat Social a été mis en place pour aider les coopératives d'habitat à constituer leur apport initial et accéder plus vite aux crédits. Il est également domicilié à la BHS.

Par la suite, un fonds roulant pour les Zones d'Aménagement Concerté (ZAC) a été créé. Il est financé par l'Etat, le Fonds d'Aide et de Coopération de la République Française, et les bénéficiaires des opérations ZAC.

Les opérations ZAC visent à mettre à la disposition des promoteurs des terrains viabilisés aux niveaux primaires et secondaires.

- **Entre 2000 et aujourd'hui**, l'Etat imagina des systèmes adaptés d'épargne et de crédit pour les coopératives d'habitat et pour la grande masse des sénégalais exclus de fait du système bancaire classique.

C'est ainsi que des prêts sans intérêts sont accordés aux agents de l'Etat par la Direction de la Monnaie et du Crédit (DMC) en guise d'apport pour l'accès aux programmes réalisés par les promoteurs. Ces prêts qui étaient plafonnés à 2 millions de F CFA sont passés à 5 millions remboursables sur 10 ans.

Cependant, malgré ces mesures et la libéralisation du secteur de l'habitat, le problème du financement de l'Habitat demeure encore préoccupant.

En effet, les promoteurs sont confrontés à beaucoup de problèmes dont le plus important est l'accès au financement à des conditions soutenables.

Par conséquent, on assiste à un ralentissement de la production de logements à moindre coût et un retard considérable dans l'aménagement des quartiers périphériques des villes ainsi que la réalisation de la voirie primaire et des équipements collectifs.

C'est ce qui nous a valu la situation catastrophique à laquelle notre pays a abouti, suite aux inondations de l'hivernage 2005, obligeant le Chef de l'Etat à engager un vaste programme de construction et de relogement de populations, il s'agit du Plan « Jaxaay » qui coûtera à l'Etat du Sénégal 52 milliards de F CFA à travers son propre budget.

Ce programme prévoit la construction de 3000 logements destinés aux sinistrés sur plusieurs sites dont principalement celui du 3<sup>ème</sup> projet des Parcelles Assainies de la Société Nationale des Habitations à Loyer Modéré (SN/HLM) à Keur Massar.

Sans apport préalable, l'acquéreur reçoit un logement qu'il paye sur 20 ans.

Aujourd'hui, toutes les autres catégories de la population à faibles revenus, les agents du secteur public et privé, les militaires, entre autres, s'intéressent à ce modèle d'accession à la propriété.

Il est important de rappeler qu'au Sénégal, est considéré comme habitat social, un habitat dont le prix de cession d'excède pas vingt millions (20 000 000) de francs CFA.

A ce titre, l'acquéreur bénéficie d'une exonération sur la fiscalité avec un taux de la redevance qui passe de 15% à 5% pour les acquéreurs privés, et 1% pour les coopératives d'habitat.

Le taux de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) passe de 20% à 10%.

Tout au début de ses activités, la Société Nationale des HLM avait principalement réservé l'accès à l'Habitat Social aux fonctionnaires disposant de revenus moyens, car ces derniers constituaient, en majeure partie, les demandeurs éligibles et solvables.

Toutefois, avec la diversification de la demande, notamment du au phénomène de l'émigration qui a créé une autre catégorie de citoyens éligibles, la société a procédé à une large ouverture de ses offres aux autres couches de la population.

## **II. PRINCIPAUX BAILLEURS DE LA SOCIETE NATIONALE DES HLM**

Depuis sa création, la Société Nationale des HLM a connu beaucoup de partenaires financiers dans le cadre de ses programmes de productions de logements et d'aménagement de Parcelles Assainies.

C'est ainsi que pour une réalisation de **36 976** parcelles et **14 013** logements, elle a principalement collaboré avec :

- **La Banque de l'Habitat du Sénégal** : pour une importante partie de ses programmes en logement, parmi lesquels on peut citer ceux de Grand Médine, Fass Paillotes, Hann Maristes, dans la ville de Dakar.

A titre d'exemple le crédit visant la construction d'immeubles à Fass paillotes était octroyé dans les conditions ci-après :

- Montant : 1 491 934 492 F CFA
  - Taux : 10%/an hors taxes
  - Durée : 17 mois
  - Commission d'engagement : 0.75% l'an, sur la base du crédit non utilisé
  - Garantie : Hypothèque de 1er rang
  - Autofinancement : 324 000 000 F CFA.
- **Shelter Afrique** : pour la construction de 189 logements aux Hlm Grand Yoff (Phase 1).  
Le prêt était octroyé sous les conditions ci-après :
- Montant : 1.500.000 Dollars US
  - Taux d'intérêt : 8%/AN
  - Durée : 12 ans (24 semestrialités)
  - Commission 1% sur le total prêté
  - Différé : 21 mois
  - Date de l'accord : 25 mai 1990.

En 1994, il est survenu la dévaluation du franc CFA qui a obligé la Société à rembourser le double de ce qui était prévu.

En effet, l'encours de la dette qui était de sept cent quarante huit millions cent vingt cinq mille sept (748 125 007) francs CFA, est passé du simple au double du fait que le crédit accordé était libellé en Dollars américains.

*Il est évident que cette situation a eu un impact négatif sur la trésorerie de la Société.*

- **La Banque Mondiale** : avec le concours de l'Etat Sénégalais, pour la réalisation des Parcelles Assainies de Cambérène, avec 26 unités de voisinage pour un total de **12 486** parcelles.
- **La Coopération Allemande (KFW)** : pour le financement des projets régionaux comme ceux de kaolack et de Joal.
- **La Caisse Centrale de Coopération Economique** : pour des logements à Ouagou Niayes (Dakar)
- **Le Fonds Algérien** : pour le financement de Fass Paillotes 1 (Programmes d'appartements à Dakar). En définitive l'Etat Algérien a consenti une remise totale de la dette mais au seul bénéfice de l'Etat du Sénégal qui avait rétrocédé à la Société Nationale des HLM le montant de l'emprunt qui s'élevait à 2 961 000 000.

En outre, la Société Nationale des HLM envisage d'ouvrir le champ de ses relations avec les banques privées installées au Sénégal et qui proposeraient des conditions particulières adaptées aux exigences du secteur et de l'environnement bancaire qui tend à être fortement concurrentiel. En effet, depuis peu, l'éventail des établissements financiers intéressés par le financement de l'habitat ne cesse de croître.

Pour, finir, il convient de préciser que la Société Nationale des HLM a financé une partie de ses projets sur **fonds propres** grâce à l'apport de ses clients potentiels, notamment ceux des programmes de Malika/Keur Massar et Keur Massar/Rufisque pour environ **20 761** parcelles viabilisés.

### **III. LES ENSEIGNEMENTS TIRES DU VECU ET LES SOLUTIONS PRECONISEES**

Aujourd'hui, quelques principales conclusions sont tirées du vécu de Société Nationale des HLM, telles que :

- Une insuffisance de bailleurs de fonds dans le financement des logements sociaux, dans le cadre de la mise en œuvre du Document de Stratégie pour la croissance et la Réduction de la Pauvreté (DSRP) ; l'accent doit être mis sur cet axe prioritaire ;
- Des difficultés pour disposer de ressources longues adaptées au financement de l'habitat. Fonds de pensions, assurances, dépôts et consignation... seraient des pistes de solutions à explorer ;
- Les délais de remboursement des prêts restent encore courts ce qui alourdit les mensualités ;
- De nos jours, ce sont les banques qui financent la viabilisation et la production des logements sociaux et des infrastructures : l'Etat, les sociétés concessionnaires, les collectivités locales doivent à l'instar des banques et du privé, participer à la viabilisation des grandes assiettes foncières en créant un fonds de viabilisation ;
- Un fonds de garantie devrait être mis en place, comme garantie d'Etat pour les emprunts destinés à l'habitat social ;
- Il serait intéressant de procéder à l'exonération de TVA dans le logement social, à l'instar du Bénin.
- Les taux d'enregistrement devraient être uniformisés et revus à la baisse pour l'acquisition du premier logement social.
- Enfin, beaucoup de pays africains, n'étant pas à l'abri d'une réévaluation de leur monnaie, gagneraient à trouver des mécanismes afin de prévenir des risques liés au règlement des dettes contractées en devises.

Telle est, Mesdames, Messieurs, l'économie de l'expérience sénégalaise sur la question du financement de l'Habitat. Je vous remercie pour votre aimable attention.