
**« Réalité de la production et du financement du logement en Algérie
et performance des institutions »**

Mr BENYAHIA Mohamed
Doctorant - Université de Tlemcen

Résumé :

La question du logement se pose toujours avec acuité en Algérie en dépit des efforts considérables consentis par l'état. Cette crise se manifeste à travers une discordance flagrante entre l'offre et la demande de logement tout type confondu. Cette discordance est due essentiellement aux conditions de production et de financement du logement en Algérie. Par la présente étude, nous allons tenter d'évaluer l'efficacité des divers produits mis en place liés au logement, et analyser la performance des institutions de financement du logement et mettant en relief les moyens qui permettraient d'éliminer les obstacles et les goulots d'étranglements.

I-La réalité de la production du logement en Algérie

En Algérie, la politique de l'Habitat relève du Ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme (MHU) qui a sous sa tutelle notamment les Offices de Promotion et de Gestion Immobilière (OPGI), l'Agence Nationale de l'Amélioration et du Développement du Logement (AADL) et la Caisse Nationale du Logement (CNL).

Les Agences de Promotion Foncières sont gérées par les communes dépendant du Ministère de l'Intérieur. Les Entreprises de Promotion du Logement Familial (EPLF) et les entreprises de travaux considérées comme des promoteurs publics sont sous la tutelle des Sociétés de Gestion et de Participation (SGP) dépendant du Premier Ministère.

Le parc immobilier algérien est estimé, en 2010, à 6,4 millions d'unités de logements dont 1.600.000 environ en social locatif soit 25%. Les pouvoirs publics se sont donnés comme objectif, une livraison de l'ordre de 200.000 logements par an, tous types confondus et ce, pour un besoin annuel estimé à 250.000 logements (chiffre qui va en augmentation)^{xvi}.

Le reliquat de la demande non satisfaite pourrait être comblé par l'accroissement de l'activité du secteur privé de la promotion immobilière ainsi que par celui de l'auto-construction qui sont tous les deux encouragés par la nouvelle dynamique des banques commerciales (publiques et privées) qui commencent à s'orienter de plus en plus vers le secteur de l'habitat.

Afin d'accroître la capacité de ces deux secteurs, il faudrait en priorité:

- Encourager la viabilisation et l'aménagement des terrains.
- Encourager l'épargne.
- Développer le cadre institutionnel du financement de l'habitat.
- Simplifier les procédures administratives liées à la création de logement.

ö **Les Offices de Promotion et de Gestion Immobilière (OPGI)** : Créés en 1974 et placés sous la tutelle du Ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme, les OPGI sont des établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) à vocation nationale. Ils sont chargés de la mise en œuvre de la politique sociale de l'Etat dans le domaine de l'habitat sans que cette relation ne soit codifiée par un cahier de charges. Ils sont gérés par un conseil d'administration et dirigés par un Directeur Général. On compte 51 OPGI soit un par wilaya sauf ALGER où il y en a trois. Leurs principales missions sont:

- La promotion immobilière: exécution des programmes d'habitat locatif, des programmes de logement social participatif et de promotion immobilière commerciale,
- La maîtrise d'ouvrage pour le compte d'autres opérateurs,
- La préservation du patrimoine immobilier relevant de leur compétence: réhabilitation et restauration des biens immobiliers,
- La gestion immobilière: location, cession, recouvrement des loyers.

ö **Les Entreprises de Promotion du Logement Familial (EPLF)**

Les EPLF ont été créées en 1984 sous la tutelle du MHU et ont assuré la maîtrise d'ouvrage délégué pour le compte de la Caisse Nationale d'Epargne et de Prévoyance (CNEP) pour la construction de programmes de logements promotionnels moyennant une rémunération de 2% calculée sur la base du montant du crédit mobilisé. Ces entreprises ont été transformées en 1996 en sociétés par actions (SPA) sous la tutelle des SGP.

ö **L'Agence Nationale de l'Amélioration et du Développement du Logement (AADL)** :

Créée par décret exécutif n° 91-148 du 12/05/1991, l'AADL est un EPIC placé sous la tutelle du Ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme. Elle assure plusieurs activités liées au secteur de l'habitat et est chargée de plusieurs missions à savoir:

- La promotion foncière : l'AADL achète des terrains, réalise les aménagements nécessaires et prend en charge toutes les infrastructures indispensables avant toute cession de terrain à des tiers. Dans ce cadre et d'après les chiffres avancés par cette dernière, son intervention a touché 440 hectares depuis sa création répartie sur 11.675 lots individuels et 3.733 lots collectifs.
- La promotion immobilière: En cette qualité, le premier projet promotionnel lancé en début de son activité, était le centre d'affaires de SAID HAMDINE (une tour de 10 étages situé à Alger). Actuellement Elle a réalisé plus de 98 projets dont 2550 logement à usage d'habitation^{xvi}.
- L'Animation de projets immobiliers: tous les projets sont inscrits à son actif visant la création de nouvelles villes et ce par la préparation des infrastructures et des aménagements nécessaires pour la réalisation des programmes de logements, zones industrielles, routes et voie de communication, etc.
- La Résorption de l'Habitat Précaire: Elle réalise une partie du programme national de résorption de l'habitat précaire financé par la Banque Mondiale en vue d'éradiquer les bidonvilles autour des centres urbains.

- La rénovation et la restauration des tissus anciens : qui concerne le parc immobilier ancien en état de dégradation, de vieillissement et de surdensification. Malgré ses efforts, les interventions de l'AADL restent très limitées vu le nombre très important des immeubles en mauvais état et les dangers d'écroulement.
- L'élaboration et la vulgarisation: en vue de leur développement, des méthodes de construction novatrices. Cette activité demeure théorique.
- L'observatoire de l'habitat: l'AADL est chargée par le Ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme de l'étude, de l'analyse et de la diffusion de l'information dans le domaine de l'habitat en direction des décideurs du secteur foncier et immobilier
- Depuis l'année 2001 (décision ministérielle du 01/07/2001), l'AADL a été désignée comme promoteur du programme de location-vente. En exécution de cette nouvelle mission, l'AADL a commencé à réaliser 20.000 logements au titre du programme 2001 pour une enveloppe de 33,467 milliards de Dinars algériens (1dollar/80 DA) et a engagé la réalisation de 65.000^{xvi} logements au titre du programme 2002 pour une enveloppe de 98,250 milliards de Dinars algériens (1 dollar / 80 DA) . Avec cette nouvelle mission, d'envergure nationale qui intéresse une très large frange de la population, l'AADL a pris une dimension plus importante.

ö *Les Autres Promoteurs Immobiliers*

En plus des promoteurs publics cités plus haut et qui sont régis par des textes spécifiques, les autres promoteurs sont régis par le décret législatif N° 93/03 du 01/03/1993^{xvi} relatif à l'activité immobilière. Aux termes de ce texte, est réputé promoteur immobilier toute personne physique ou morale exerçant des activités concourant à la réalisation ou à la rénovation de biens immobiliers destinés à la vente ou à la location. L'exercice de cette activité est ouvert à toute personne physique ou morale ayant la capacité juridique d'effectuer des actes de commerce. Cette nouvelle législation a permis l'émergence du métier de promoteur immobilier privé.

Le même texte, introduit une nouvelle notion, celle de « contrat de vente sur plan» (cession d'immeuble avant achèvement) et régis ses spécificités. Dans ce cadre, le promoteur immobilier est tenu obligatoirement de couvrir les avances des acquéreurs par une assurance souscrite auprès d'un organisme appelé Fonds de Garantie et de Caution Mutuelle de la Promotion Immobilière (FGCMPI).

II-Le financement du logement en Algérie

Le système bancaire algérien est composé de la Banque d'Algérie et de 19 banques commerciales dont 12 banques étrangères en activité sous différentes formes d'implantation.

A cela vient s'ajouter tout récemment l'implantation d'une nouvelle banque étrangère spécialisée dans le financement de l'habitat à savoir la Housing Bank of Jordanie. La Caisse Nationale d'Épargne et de Prévoyance (CNEP/Banque) se présente comme le principal intervenant dans le système bancaire pour le financement du logement.

Le secteur financier comprend en plus huit établissements financiers dont 4 à vocation générale et 4 à vocation spécifique.

D'autres institutions financières spécialisées concourent également d'une façon directe ou indirecte au financement du logement à savoir: La Caisse Nationale du Logement (CNL), Le Fonds de Garantie et de Caution Mutuelle de la Promotion Immobilière (FGCMPI), la Société de Refinancement Hypothécaire (SRH), la Société de Garantie des Crédits Immobiliers (SGCI), La Caisse Nationale de Logement (CNL)

ö ***La Caisse Nationale du Logement (CNL) :***

Créée en 1991 et placée sous la tutelle du Ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme gère, pour le compte de l'Etat, les aides et les financements publics budgétaires destinés à la réalisation:

- Des programmes de logements sociaux locatifs d'un volume moyen de 60.000 logements par an destinés aux citoyens à faibles revenus.
- Des programmes de logements sociaux participatifs d'une consistance moyenne de 40.000 unités par an qui s'adressent aux ménages à revenus intermédiaires (jusqu'à 40.000 DA)xvi.
- De logements promotionnels aidés consistant en la mobilisation de l'aide de l'Etat à l'accession à la propriété (acquisition ou construction) au profit des bénéficiaires d'un crédit bancaire (CNEP, CPA, BDL et BNA).
- Des programmes de résorption de logements précaires, de réhabilitation et de maintenance du cadre bâti.
- Des programmes de logements de location-vente: 55.000 unités logements sont prévues au titre des exercices 2001 et 2002.

ö ***La Caisse Nationale d'Epargne et de Prévoyance (CNEP/Banque):***

La Caisse Nationale d'Epargne et de Prévoyance (CNEP/Banque) créée en 1964 sous la tutelle du Ministère des Finances ayant principalement pour objet la collecte de l'épargne des ménages et le financement de l'habitat. Sa transformation en 1995 en une banque lui a donné plus de rigueur dans sa gestion: un statut de SPA et un contrôle par la Banque d'Algérie, par les commissaires aux comptes; une sujétion aux règles prudentielles, un accès au refinancement de la banque d'Algérie en une possibilité de mobilisation des ressources accroissant ses possibilités de crédits.

ö ***Le Fonds de Garantie et de Caution Mutuelle de la Promotion Immobilière (FGCMPI):***

Le FGCMPI a été créé en 1997 et placé sous la tutelle du Ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme sous forme d'une mutuelle de promoteurs à but non lucratif dont le rôle consiste à garantir les paiements effectués sous forme d'avance par les acquéreurs contre l'insolvabilité du promoteur. Le Fonds s'engage dès lors à rembourser à l'acquéreur, les avances versées en cas de décès, disparition, escroquerie, faillite, etc., du promoteur. A fin 2010, le FGCMPI compte: 720 promoteurs immobiliers adhérents et 530 projets garantisxvi.

ö *la Société de Refinancement Hypothécaire (SRH)*

La Société de Refinancement Hypothécaire, qui a été créée en 1997 constitue un maillon important du nouveau dispositif de financement du logement .Elle a pour objectif d'une part de permettre aux banques de se refinancer , et , d'autre part, d'éviter le recours à la transformation d'une épargne à court terme dans des placements (emplois) à long-terme . En remédiant à l'insuffisance de l'épargne longue orientée vers le logement, cette société a comme objectif, à moyen terme, la création d'un marché secondaire et la titrisation des prêts hypothécaires.

Les conditions de refinancement auprès de cette entité, reposent sur la garantie hypothécaire de premier rang qui vient en couverture des crédits immobiliers octroyés par les banques aux particuliers.

ö *la Société de Garantie des Crédits Immobiliers (SGCI)*

L'Etat a également créé la même année par l'intermédiaire des banques et des compagnies d'assurances publiques, un organisme d'assurance-crédit dénommé la Société de Garantie des Crédits Immobiliers qui a démarré en janvier 2000 en lançant les premières opérations de garanties pour des prêts consentis par les institutions financières prêteuses en prévision d'acquisition de biens immobiliers à usage d'habitation.

III-Evaluation des divers produits du secteur de l'habitat en Algérie

ö *Logement social locatif*

Réalisé par les OPGI, le logement social locatif est financé en totalité par le budget de l'Etat et, est destiné à une catégorie sociale démunie.

Les programmes de logements sociaux locatifs sont arrêtés annuellement par le gouvernement dans le cadre du budget de l'Etat et répartis par le Ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme (MHU). Ils sont financés par l'intermédiaire de la CNL dans le cadre d'une convention de projet établie avec les OPGI. La CNL met à la disposition de ces derniers le financement nécessaire et veille à ce que la somme des déblocages corresponde au montant global budgétisé par l'Etat.

Les loyers appliqués aux logements sociaux locatifs sont fixés par l'Etat et ne correspondent pas à des loyers économiques. Le montant du loyer est fixé actuellement à 25 DA/m² habitable et révisable périodiquement. A ce loyer principal s'ajoutent les charges locatives dont le montant est fixé à défaut d'une base réelle à 30% du loyer. Le taux de recouvrement des loyers reste faible: en moyenne 30%. Les OPGI sont confrontés à d'énormes difficultés dans le recouvrement des loyers en raison principalement de la faiblesse des revenus des bénéficiaires.

Les OPGI assurent la maintenance et la réhabilitation du patrimoine immobilier locatif et ce en réalisant les travaux de réfection. Le financement de ces travaux est pris en charge par les offices sur fonds propres provenant du recouvrement des loyers et des produits de cession. Il y a lieu de remarquer une dégradation et un délabrement notable du patrimoine immobilier locatif en raison d'une part du coût très élevé de l'opération de préservation de ce patrimoine et d'autre

part en raison des difficultés rencontrées par les OPGI dans le recouvrement des loyers.

ö *Le Logement Social Participatif*

Devant l'insuffisance de production et de livraison de logements destinés à la location et financés sur les ressources de l'Etat, une nouvelle formule a été instituée en 1994 (décret 94/308 du 04/10/1994) en vue de solvabiliser les ménages pour l'accession à la propriété par le biais d'une aide financière octroyée par l'Etat, non remboursable et modulée en fonction des revenus. Cette aide provenant du budget de l'Etat est confiée par le Ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme (MHU) à la Caisse Nationale du Logement (CNL) pour assurer sa gestion.

Cette nouvelle politique d'accession à la propriété n'a pris son élan qu'après la révision en novembre 2000 de l'arrêté interministériel de 15/03/1998 et qui a rendu la demande plus solvable pour de nouveaux postulants dont les revenus peuvent atteindre 5 fois le SNMG. Elle a permis de cibler les bénéficiaires par la fixation du coût du logement à un plafond égal à 4 fois le montant maximum de l'aide (1.600.000 DA).

L'aide financière est dans tous les cas octroyée en complément d'un financement mobilisé par le bénéficiaire sous forme d'un apport personnel et éventuellement d'un crédit bancaire.

Pour donner une impulsion à la formule du logement social participatif, la modification introduite par l'Arrêté Interministériel du 09/04/2002 a apporté de nouvelles améliorations dans l'octroi de l'aide à savoir :

- Relèvement du seuil de revenu des bénéficiaires de l'aide.
- Relèvement du niveau de l'aide accordée.
- Augmentation du coût d'acquisition du logement à un maximum de 2.000.000 DA. Ce montant a connu une autre augmentation s'élève à 2.800.000 DA.
- Clarification des règles d'attribution des aides financières au profit des opérateurs (collectivités locales, institutions, organismes et promoteurs).

Cette formule qui fait partie de la politique de l'Etat en matière d'accession à la propriété se situe entre la formule du logement social classique destinée à la population défavorisée et l'accession au logement promotionnel. Et son avantage est de mieux cibler l'aide de l'Etat destinée aux bénéficiaires à revenus moyens. L'acquéreur participe partiellement au paiement de son futur logement, le complément est pris en charge par la CNL qui octroie une aide à l'accession. Ce montage financier peut être complété par l'octroi d'un crédit bancaire pour boucler le prix du logement.

La formule du LSP semble a priori bien adaptée pour répondre aux besoins des ménages à moyens revenus et ce, grâce à l'amélioration introduite récemment qui permettrait une relance de la production et de l'offre de logement. Cependant et malgré cet effort d'ajustement des conditions d'éligibilité à l'aide en vue de l'étendre à une plus grande plage de la population, la sélection par le niveau assez bas du prix du logement plafonné à 2.000.000 DA exclut une bonne partie des clients postulants à ce type de logements en milieu urbain et notamment dans les grandes villes là où les prix des logements et des terrains demeurent élevés.

Enfin, la réussite de la formule du logement social participatif demeure

précaire puisqu'elle reste tributaire des disponibilités du budget de l'Etat. Des ressources plus stables et régulières pourraient remplacer la subvention de l'Etat tels que:

- L'affectation d'une partie de la taxe à la charge des employeurs (Fonds des Œuvres Social: FOS).
- Un financement bancaire mieux adapté aux revenus des ménages.

1- Location-vente:

Devant les limites du produit LSP de répondre à lui seul aux besoins sans cesse croissants en logement notamment dans les grandes villes et plus particulièrement à Alger, un nouveau produit d'envergure nationale d'accession à la propriété a été mis en place pour la réalisation de logements financés en partie par des fonds publics et destinés à la location-vente.

Ce projet est orienté vers la catégorie sociale intermédiaire exclue du système locatif et dont le revenu moyen est inférieur à 40.000DA correspondant à 5 fois le SNMG.

La location-vente a été définie (Article 2 du décret du 23/04/2001) comme « le mode d'accès à un logement avec option préalable pour son acquisition en toute propriété au terme d'une période de location fixée par contrat »,

Ce type de logement est cédé sur la base d'un apport initial du locataire acquéreur à hauteur de 25% (dont 10% au moment de la notification de l'accord, 5% à la remise des clés, 5% après une année et 5% deux années après la mise en possession du logement), les 75% restants étant financés par des concours de l'Etat avancés par l'intermédiaire de la CNL, au fur et à mesure de l'avancement des travaux et sont remboursables mensuellement sur une période allant jusqu'à 20 ans sans intérêts par le bénéficiaire du logement

Ce projet de la location-vente est confié par Le Ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme (MHU) à l'AADL en qualité de promoteur: elle assure la maîtrise d'ouvrage de ces logements, moyennant une rémunération de 2% à 3% du montant des paiements. La CNL perçoit, quant à elle, une commission forfaitaire égale 0,5% des paiements.

Le prix de vente tel qu'il a été arrêté par le MHU avant la réalisation du projet (coût objectif) pourrait être dépassé par le coût réel, ce qui pourrait affecter la qualité des logements voir même le risque de non-achèvement des projets.

En outre et concernant le versement des 15% du prix du logement restant sur les 25% de l'auto financement, le schéma de financement n'est pas bouclé et le promoteur (AADL) risquerait de supporter des frais financiers additionnels et ce, dans le cas où elle a recours à un crédit bancaire. Sinon, elle s'exposerait au risque de non achèvement.

L'intervention de l'ensemble du système bancaire est souhaitable pour la consolidation de cette formule grâce à la mise en place de mécanismes alternatifs autres que le processus budgétaire et qui repose sur des ressources plus stables notamment l'épargne.

2- La Résorption de l'Habitat Précaire (RHP)

Les programmes d'Habitat Précaire comprennent:

- le programme traditionnel de RHP qui relève de l'habitat rural est suspendu depuis deux ans. Ce programme n'est pas traité par la présente étude.
- Le RHP / Banque Mondiale: Ce programme d'envergure nationale vise la résorption des bidonvilles qui se sont développés principalement autour des centres urbains là où les habitations ont proliféré sans ordre ni logique urbaine ni même architecturale.

Ce programme est réalisé par plusieurs opérateurs dont les OPGI, l'AADL et d'autres promoteurs. L'AADL a réalisé une partie du programme de RHP financé en partie par la Banque Mondiale à travers un prêt de 150 millions de dollars. A ce jour, 35 opérations ont été pilotées par l'AADL dont 18 ont été concrétisées et relatives à la réalisation de 4.160 logements.

La gestion financière du projet de Résorption de l'Habitat Précaire est confiée par l'Etat à la CNL. Afin d'améliorer l'efficacité de ce système et de pallier à l'absence de stratégie en matière de réhabilitation et de rénovation du parc immobilier, il est préconisé:

a) Pour la résorption de l'habitat précaire: les ressources budgétaires ou extérieures destinées au relogement seront gérées par une banque moyennant une commission de gestion. Ces fonds seront débloqués aux promoteurs sous forme de crédit pour financer la construction des programmes de logements de ce type à un taux calculé en fonction du coût des ressources majoré de la commission de gestion. Ces crédits seront consolidés par des crédits à long terme octroyés aux acquéreurs éligibles et ce, au même taux d'intérêt accordé au promoteur. La banque sera chargée du recouvrement de ces crédits moyennant une commission de recouvrement. Le produit du recouvrement servira au remboursement de l'emprunt public ou extérieur.

b) Pour l'amélioration et la rénovation du bâti: Le principe essentiel serait le remboursement des frais de l'ensemble des travaux d'amélioration et de rénovation réalisés et ce, en vue de réinvestir les fonds dans d'autres projets de réhabilitation. En conséquence, les aides et subventions doivent être limitées au maximum afin d'élargir le champ d'intervention de l'Etat et des collectivités locales dans d'autres opérations de rénovation et d'amélioration du cadre bâti.

3- Le logement promotionnel

Ce sont des logements construits par des promoteurs publics ou privés destinés à la vente libre. Le paiement de leur prix de cession est effectué soit à la livraison soit au fur et à mesure de leur réalisation (VSP).

Les premiers projets de logements promotionnels ont été initiés au milieu des années 80 par les Entreprises de Promotion du Logement Familial (EPLF) par des concours consentis par la CNEP sans aucune garantie réelle, couvrant l'intégralité des investissements pour la réalisation de ces programmes immobiliers et sans aucune contribution financière du promoteur. La CNEP avait également l'exclusivité de la cession de ces logements promotionnels. Ces conditions de financement et de commercialisation ont eu des effets négatifs se traduisant par une offre de logements promotionnels faible ne s'adaptant pas aux conditions du marché du logement. Seule 25% environ des logements promotionnels financés ont été réalisés et cédés à la clientèle, et ce à cause entre autres des délais très longs de réalisation des

programmes ainsi que de l'augmentation importante des coûts.

Toutefois, il a été constaté que le logement promotionnel ne s'intègre pas dans la stratégie globale du logement, puisqu'il ne constitue pas un élément de la politique sociale de l'Etat.

Le développement du logement promotionnel est handicapé par l'importance prise par le logement social locatif en raison de son loyer très faible. D'autant plus qu'il semblerait que la distribution du logement locatif ne se base sur aucun critère de revenu.

Dans le même ordre d'idée, la formule de la location-vente constituerait un sérieux concurrent au logement promotionnel. Il conviendrait d'envisager un relèvement des échéances de loyers dans le cadre de la formule de la location-vente et ce, pour réduire l'écart entre le coût de la location et celui de l'achat du logement, le loyer serait alors à peu près égal aux remboursements mensuels du prêt pour le logement promotionnel.

Les logements promotionnels ont été en quasi-totalité initiés par les promoteurs publics (EPLF, OPGI, CNEP-IMMO, APC) alors que l'apport des promoteurs privés restait insignifiant.

IV-Performances des institutions de financement de l'habitat en Algérie

ö Les Organismes de Promotion et de Gestion Immobilière:

Les dysfonctionnements relevés, nous semble sont comme suit :

1°) Mauvaise affectation des loyers revenant en principe à l'Etat et gardées par dévers l'OPGI.

2°) Absence de séparation entre la fonction de promotion immobilière et celle de gestion de son parc locatif d'où un manque de contrôle et de transparence.

3°) Résultat d'exploitation déficitaire biaisé par une trésorerie pléthore revenant à l'Etat.

A cela s'ajoute des fonctions incompatibles à sa fonction de promotion immobilière à savoir celle d'assurer le recouvrement des loyers, mission trop contraignante et lourde, dévolue en principe aux institutions financières spécialisées.

Par ailleurs, il y a lieu de signaler le manque flagrant de préservation et de maintenance du patrimoine immobilier relevant de la compétence des OPGI en raison de la faiblesse des revenus du loyer administrés.

En conclusion et afin de garantir la viabilité de ces organismes, il est proposé de réserver leur activité à la promotion immobilière et d'encourager la cession des logements donnés en location au profit de leurs occupants par le biais de la formule location-vente. Les populations concernées seraient encouragées à régler leurs échéances à des prix de cession avantageux et ce, sur une période pouvant aller jusqu'à 20 ans. Les échéances déjà payées seront déduites du prix de vente

ö Les Entreprises de Promotion du Logement Familial

Les conditions de financement dont avaient bénéficié les EPLF durant la décennie 1980-1990 a énormément hypothéqué leurs performances. Le schéma de

financement était caractérisé par:

- L'absence de contribution financière du promoteur. Le financement était intégralement consenti par la CNEP.
- l'absence de sûretés réelles sur les projets.
- La «rémunération» calculée sur la mobilisation du crédit sans pénalisation en cas de dépassement des coûts et des délais de réalisation; ce qui a engendré un système rentier pour les EPLF pour qui l'allongement des délais et la dérive des coûts des logements assurent une augmentation et une pérennité de leur rémunération sans aucune obligation de résultat.
- Le défaut de responsabilité dans la commercialisation des logements construits.

Ces conditions de financement administrées ont eu des effets négatifs sur le développement de la production de logement ne correspondant pas aux conditions réelles du marché (ni en qualité, ni en lieu, ni en prix). Durant cette période, les EPLF se sont comportées en tant que simples exécutants pour la réalisation des programmes immobiliers, abstraction faite de toute analyse de la demande et du risque commercial.

Avec la décision de la CNEP d'arrêter le financement des chantiers confiés aux EPLF, ces derniers ont connu des problèmes de rentabilité liés entre autres à la sous-activité. Devant cette situation, la CNEP est en train d'étudier au cas par cas la situation des EPLF en difficultés et les projets arrêtés. Aussi, quelques EPLF ont pu assainir, par leurs propres moyens, leurs programmes promotionnels financés par la CNEP (exemple: EPLF BEDJAIA).

Elles se sont assumées en promoteur immobilier en initiant des projets basés sur des études de faisabilité et de rentabilité ayant recours à un financement bancaire relayé par les avances acquéreurs. Elles prennent en charge la commercialisation des logements construits.

ö *L'Agence de l'Amélioration et du Développement du Logement (AADL)*

Avec de nombreuses missions et surtout la gestion de la location-vente, l'AADL est devenue une grande institution qui touche plusieurs activités disparates et hétérogènes de nature à alourdir son mode de gestion et pouvant altérer son efficacité.

Il conviendrait de séparer ces fonctions en les confiant à des structures autonomes et spécialisées. Cette refonte permettrait de centrer son activité sur la mission de promoteur immobilier contribuant à la réalisation de projets immobiliers rentables (location-vente, LSP, promotionnel).

Ainsi la mission de promotion foncière peut être confiée à une agence foncière nationale spécialisée dans l'aménagement, la viabilisation et la réalisation de lotissement de terrains en vue de leur cession ultérieure aux particuliers (l'auto-construction) et aux promoteurs immobiliers (logements collectifs) au prix du marché avec une marge de bénéfice. Cette nouvelle agence foncière nationale pourrait être créée pour la gestion du domaine privé de l'Etat.

Le montage des opérations de réhabilitation serait basé sur le principe du remboursement des frais des travaux réalisés ainsi que celui de la limitation des aides et des subventions. Vu le faible revenu des bénéficiaires d'une part et l'importance

des dépenses engagées pour ce type d'opération d'autre part, il est préconisé une intervention tripartite pour le financement de ces opérations et ce, comme suit:

L'Etat prendrait en charge les frais de réalisation des équipements collectifs, de l'infrastructure principale, les frais d'étude et de gestion et d'assistance technique ainsi que le coût de la charge foncière.

Les collectivités locales en qualité de maître d'ouvrage supporteront les frais d'infrastructure annexes et d'assainissement à l'intérieur des cités (routes, éclairages publics, canalisation et zones vertes).

Un promoteur immobilier public spécialisé en sa qualité de maître d'ouvrage délégué conduira et assurera la coordination, le suivi de la réalisation de ces travaux pour le compte de la collectivité locale ainsi que la réception des études et la conclusion des marchés. Il assurera également toutes les opérations relatives à l'assainissement foncier des terrains à viabiliser. Il dispose du droit de préemption et du droit d'expropriation pour la constitution d'un périmètre d'intervention foncier approuvé par des textes réglementaires.

L'ensemble de ces opérations seraient financés par des crédits octroyés aux collectivités locales par une institution spécialisée à créer à cet effet et qui serait alimenté par des ressources budgétaires et des ressources extérieures (prêt BIRD). Les crédits obtenus seraient remboursés par le produit des ventes des terrains viabilisés au profit des particuliers bénéficiaires de ces interventions.

Les acquéreurs procéderont aux remboursements les deux parties du prix soit le prix de l'acquisition des terrains et le prix d'acquisition des logements, aux institutions financières (banques)

L'observatoire national de l'habitat doit être un cadre de concertation regroupant l'ensemble des intervenants dans le secteur de l'habitat ainsi qu'un organe d'étude et de proposition des priorités et des moyens susceptibles d'accroître l'aptitude à identifier les opportunités de la promotion immobilière, d'accélérer la création de promoteurs immobiliers privés et de réunir les conditions favorables au développement de leur activité et de leur compétitivité.

En outre, le recouvrement des échéances, dans le cadre de l'opération de la location-vente, est une activité financière qui risque de gêner l'activité de la promotion immobilière de l'AADL et d'altérer son efficacité (gestion lourde, coûteuse et complexe). Elle doit être confiée à une institution financière ayant les structures compétentes et possédant un réseau réparti sur l'ensemble du territoire pour la gestion et le suivi des procédures de recouvrement et ce, en contrepartie d'une commission.

ö *Les Promoteurs Immobiliers*

Le développement de cette activité n'a pas connu le niveau attendu, depuis 2001 une régression des résultats a été marquée en matière de lancement et de livraison de logement tous types confondu hors auto construction. Le secteur a livré 101.962 logements en 2001 contre 130.072 en 2000 et 65.110 logements en 2006 soit une baisse de 50%. L'apport de la promotion immobilière demeure encore très faible.

Ces opérateurs se débattent dans un environnement défavorable, ce qui a accentué le manque de performance des promoteurs. Ces derniers rencontrent de sérieuses difficultés pour accéder à la propriété foncière notamment dans les zones

urbaines.

Les promoteurs sont réticents à recourir au système bancaire et ce à cause, principalement, des taux d'intérêts élevés applicables aux crédits immobiliers octroyés par les banques. Ils préfèrent l'utilisation des avances acquéreurs et, le cas échéant, l'aide de l'Etat (dans le cadre de la formule logement social participatif qui couvre l'essentiel des logements construits par les promoteurs).

ö *Les Organismes du financement du logement*

La Caisse Nationale de l'Épargne et de Prévoyance CNEP exerçait un monopole de droit et de fait sur la promotion immobilière (période 86/97). Cette activité était perçue comme une mission de service public et non comme une activité bancaire. Ce système de financement de la promotion immobilière a été modifié par une réforme du schéma de financement dont l'objectif était de mettre en place un système de financement favorisant l'émergence d'une offre de logement et ce, par l'ouverture de tout le secteur bancaire au financement de la promotion immobilière.

Deux institutions financières ont mis en place de nouveaux dispositifs de financement de la production et de l'accession au logement, il s'agit de la CNEP et du CP A. Les autres banques commencent à s'intéresser timidement au financement du secteur de l'habitat.

Cette réforme a été accompagnée par la création d'un certain nombre d'institutions de soutien au financement de l'activité de la promotion immobilière à savoir la Société de Garantie et de Refinancement Hypothécaire (SRH) et la Société de Garantie du Crédit Immobilier (SGCI).

ö *Les banques commerciales*

Les banques commerciales possèdent un outil incomparable de mobilisation des ressources ainsi qu'une trésorerie excédentaire. Cependant, leur contribution au financement du logement est insuffisante à cause des taux d'intérêts élevés, de la durée courte de leurs prêts et du niveau modeste des revenus des clients; ce qui met leurs crédits à la portée d'un nombre restreint de bénéficiaires.

D'autre part, elles ne se sont pas engagées d'une manière substantielle dans les crédits hypothécaires dont le niveau de liquidité est faible d'autant plus que le risque de liquidité et d'immobilisation a été résolu récemment par la création de la société de refinancement hypothécaire.

ö *La Caisse Nationale d'Épargne et de Prévoyance (la CNEP Banque)*

Les emprunteurs de la CNEP-banque qui ont rempli les conditions des contrats d'épargne logement doivent attendre plusieurs années au-delà des trois années comme prévu dans leur contrat, durée minimale d'épargne, en raison de l'insuffisance de l'offre de logements correspond aux besoins réels des épargnants ; ce qui a entraîné un excédent de trésorerie qui a été utilisé pour le financement des logements promotionnels sans épargne préalable à des taux d'intérêts plus rémunérateurs.

Pour encourager l'utilisation de ces crédits hypothécaires auprès des clients à revenu élevé, la CNEP-Banque est entrain de baisser les taux d'intérêts pour pouvoir

placer ses excédents de trésorerie et rentabiliser davantage son activité. Le problème réside dans la détermination du taux d'intérêt d'équilibre permettant de placer cette trésorerie sans décourager l'épargne (le taux d'intérêt des crédits hypothécaires doit être supérieur d'une façon significative au taux d'intérêt des crédits d'épargne logement).

La CNEP-banque a su collecter avec succès l'épargne des ménages - allié au manque d'effort de viabilisation et d'aménagement des terrains qui a ralenti la livraison des logements- ce qui a entraîné un goulot d'étranglement au niveau des contrats d'épargne arrivés à maturité.

Pour éliminer ce goulot d'étranglement, la CNEP-Banque devrait prendre des mesures efficaces. Le problème réside dans la production insuffisante de logements et de terrains viabilisés plutôt que dans la rareté des ressources, il conviendrait alors que la CNEP-Banque participe davantage au financement en amont de la viabilisation des terrains et le financement de la construction des logements par les promoteurs immobiliers. Il faudrait l'encourager à envisager l'octroi des crédits de cette nature.

ö *Le Crédit Populaire d'Algérie (CPA)*

Historiquement et jusqu'à une date assez récente, le CPA s'est spécialisé dans le financement de la quasi-totalité des entreprises du bâtiment et bureaux d'études du secteur de l'habitat. Ces concours constituaient le soutien direct de cette banque au processus de production par financement indirect du logement.

En 1999, le CPA a mis en place un nouveau dispositif de financement du logement en développant deux formules de financement de l'immobilier par des crédits bancaires:

Le crédit à la promotion immobilière destiné au financement des promoteurs immobiliers.

Pour que ces crédits soit mieux sollicités par les promoteurs immobiliers, il est proposé de moduler les conditions des crédits de financement des promoteurs selon le type de logement soit de réduire les frais financiers par une baisse des taux d'intérêts.

Le crédit aux particuliers destiné au financement des futurs acquéreurs. Le CPA s'est orienté également vers les particuliers pour financer l'acquisition de logements neufs finis ou en cours de réalisation.

ö *La Société de Refinancement Hypothécaire (SRH)*

Les dispositifs de financement de logement ont permis la création de la SRH en 1997 et ce, pour permettre aux banques de se refinancer et d'éviter la transformation d'une épargne à court terme dans des emplois à long terme. Les conditions de refinancement auprès de cet organisme reposent sur la garantie hypothécaire de premier rang pour la couverture des crédits octroyés par les banques aux particuliers.

La difficulté pour les acquéreurs de fournir des actes de propriété permettant aux banques de prendre des hypothèques limite la possibilité de se refinancer auprès de la SRH.

D'autre part, Le coût de refinancement auprès de la SRH demeure assez élevé. Il réduit le taux de marge pour la banque ce qui n'est guère incitatif. Aussi, la demande de refinancement des banques n'est-elle pas importante. Depuis 1999, un seul portefeuille hypothécaire (celui du CP A) a été refinancé à un taux de 8,5% pour une période de 5 ans.

Cette réticence des banques s'explique par:

- Une insuffisance de l'activité d'octroi du crédit hypothécaire.
- Une situation de surliquidité des banques commerciales.

La SRH a démarré son activité par le recours à deux emprunts extérieurs de longue durée en plus de son capital social; Ce qui lui a permis de trouver une solution financière provisoire pour développer son activité durant 3 à 4 années. Un crédit relais extérieur à long terme lui permettrait d'assurer une disponibilité de liquidités à des taux raisonnables.

Toutefois et pour assurer à long terme la pérennité de la société, il y a lieu de développer le marché financier matériel (dont les structures sont encore embryonnaires) afin de lui permettre de se refinancer directement en dinars algérien et d'éviter les pertes découlant des risques de change

La prochaine étape envisagée est le refinancement des créances sans recours. le risque engendré par le non-remboursement par l'emprunteur sera alors pris en charge par la SRH elle-même au lieu du prêteur. Ce mécanisme appelé Titrisation ne peut réussir qu'avec un marché financier développé qui permettra d'améliorer la rentabilité de la SRH et de dynamiser davantage le marché hypothécaire.

ö **La Société de Garantie et du Crédit Immobilier (SGCI)**

La SGCI a été créée en octobre 1997 et a commencé son activité en janvier 2000. Son capital est composé de participations de banques et de compagnies d'assurances publiques. Elle a pour finalité de garantir les crédits immobiliers distribués par les banques aux particuliers en couvrant l'insolvabilité temporaire ou définitive des emprunteurs. Elle permet aussi la mise en place d'une police d'assurance décès ou invalidité définitive.

Les banques ne requièrent pas les services de la SGCI. En effet, depuis son démarrage en janvier 2000, elle n'a couvert que 3000 opérations au profit du CP A et de la BNA. La CNEP-Banque, principal organisme de financement du logement à raison de 10.000 crédits par an, n'a pas encore adhéré à ce système: Le taux de prime supporté par l'emprunteur demeure élevé.

Les autres banques publiques qui sont actionnaires de la société doivent elles aussi solliciter les services de la SGCI. Les banques privées pourraient aussi prétendre aux garanties offertes par cette institution.

La SGCI risque aussi de rencontrer des difficultés lors de la mise en jeu de 1 hypothèque et de la vente des biens hypothéqués en raison de l'environnement judiciaire défavorable aux créanciers.

ö **La Caisse Nationale du Logement (CNL)**

La Caisse Nationale du Logement gère l'ensemble du système d'aide destiné aux acquéreurs de logements pour rendre plus solvable la demande. Le financement

de l'habitat repose essentiellement sur l'aide directe de l'Etat (locatif, LSP, Location-vente). Le fait d'asseoir les dispositifs de financement du logement sur ce type de ressource accroît le risque, en cas de conjoncture défavorable, de se retrouver avec des programmes non exécutés et des projets inachevés.

La CNL en sa qualité de gestionnaire unique de ces aides, risquerait de se trouver à moyen terme en difficulté faute de ressources provenant du Trésor. Il serait judicieux d'essayer de bâtir le système de financement de l'habitat sur un ensemble de ressources plus stables au lieu des ressources budgétaires par le développement de l'épargne, la création d'une contribution patronale au logement et accessoirement le recours aux emprunts extérieurs.

Quant aux subventions et compte tenu de leur inefficacité, et s'il est décidé de les maintenir, elles devraient être limitées à un montant déterminé et réservées à certains groupes à faibles revenus (ceux dont le revenu ne dépassant pas deux fois le SNMG par exemple).

Dans le cadre de cette nouvelle vision, la CNL serait appelée à gérer (en parallèle avec la gestion de l'aide de l'Etat) de nouvelles ressources et accomplir une nouvelle activité afin de participer à des conditions plus intéressantes au financement du logement (promotion immobilière ainsi qu'au financement acquéreur) et ce à l'instar des autres institutions financières.

Sachant qu'elle dispose de moyens logistiques importants, d'un réseau de 13 directions régionales et de 35 agences ainsi qu'un potentiel humain de 1.575 employés.

V-CONCLUSION :

Marché foncier, mode d'intervention des banques et réforme de la Promotion immobilière en Algérie

ö La Transformation de l'Aide

Le système du financement de l'habitat en Algérie se base essentiellement sur l'aide des pouvoirs publics qui pèse lourdement sur le budget de l'Etat. Même si elle est remboursable, son recouvrement est peu satisfaisant. C'est une ressource qui risque d'être instable à moyen et long terme puisqu'elle évolue en fonction de la conjoncture économique du pays. Le système d'aide fausse les équilibres et les initiatives et pousse la population à attendre des pouvoirs publics qu'ils fassent tout pour elle. Il est donc nécessaire de mettre de côté cette rente et de s'orienter vers des mécanismes de financement de l'habitat plus diversifiés se basant sur des ressources stables.

ö Promouvoir un vrai marché foncier

Le financement du terrain par Les banques commerciales en Algérie ne est quasi insuffisant, alors que ce type de financement contribue à la relance de la production de logement. Pour remédier cette situation, Il y a lieu:

- d'accélérer, en priorité, les travaux du cadastre pour les sites urbanisables. Les terrains à l'intérieur des périmètres urbanisés sont gelés pour absence de cadastre.
- D'instaurer Une meilleure coordination entre le ministère de l'Agriculture et le

Ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme pour définir une politique claire permettant d'augmenter les surfaces réservées aux zones d'habitation.

- Instaurer un impôt foncier annuel significatif sur l'ensemble des terrains situés dans les environs des grandes villes existantes ainsi que sur le littoral, basé sur une valeur vénale approximative fixée administrativement, pour chaque secteur géographique. Cet impôt aurait un effet dissuasif sur la rétention foncière, et inciterait à leur mise sur le marché.
- Créer un organisme dont la seule mission sera d'observer et d'analyser de manière indépendante les marchés fonciers et immobiliers. Cet observatoire pourra éventuellement résulter d'une refondation de celui qui avait été créé au sein de l'AADL en l'autonomisant.
- Ouvrir effectivement le marché de l'aménagement foncier à n'importe quel opérateur privé, aménageur constructeur ou aménageur lotisseur, dès lors qu'il se procure lui-même sur le marché les terrains à aménager. Ceci afin de susciter un minimum de concurrence vis à vis de la filière publique d'aménagement. Il nous semblerait cependant illusoire d'imaginer que cette filière privée d'aménagement puisse, au moins dans une première période, occuper un créneau important par rapport à la filière publique.

ö *La Réforme de la Promotion immobilière*

Le secteur de la promotion immobilière demeure largement dominée par les opérateurs publics dont principalement les OPGI et les EPLF. La participation des privés à l'enrichissement du patrimoine immobilier demeure limitée, nonobstant les encouragements et avantages fiscaux accordés par l'Etat sur les fonds investis dans la constitution des sociétés de promotion immobilière et les bénéfices réalisés par ces dernières.

L'Etat est appelé à accorder plus d'avantages aux promoteurs immobiliers qui optent pour la construction des logements sociaux classés dans la catégorie prioritaire. A titre d'exemple, l'enregistrement au droit fixe couvrant les actes d'acquisition de terrain (pour la construction de logements sociaux) et tous ceux relatifs au financement de projets immobiliers rentrant dans ce cadre l'introduction, au niveau du droit de la promotion immobilière, de dispositions relatives à l'agrément pour l'exercice de la profession de promoteur immobilier.

Il y a lieu d'instituer une commission consultative de la promotion immobilière au niveau du MHU dont la principale attribution consiste à intervenir, à titre consultatif, pour donner son avis sur les critères d'agrément relatifs à l'exercice de la profession de promoteur immobilier.

L'institution de certaines incompatibilités de façon à ce que le promoteur se consacre intégralement à l'exercice de son activité et que le suivi de réalisation se fasse sans complaisance ni confusion de tâches. L'exercice de la profession de promoteur immobilier serait ainsi incompatible avec la fonction d'entrepreneur de travaux de construction ou d'une fonction administrative.

Le promoteur immobilier doit répondre au minimum de sérieux, de compétence et de crédibilité. La commission consultative de la promotion immobilière serait habilitée à prendre toutes les mesures à l'encontre des promoteurs

immobiliers qui auraient enfreint aux dispositions réglementaires de la promotion immobilière.

ö *L'intervention des banques dans le financement du logement*

La réforme du système de financement de la promotion immobilière proposée en 1997 par la communauté bancaire et visant une refonte du schéma de financement ainsi que le renforcement du cadre institutionnel n'a pas donné ses pleins effets.

Il est essentiel d'élargir le système de financement de l'habitat afin d'encourager une plus grande participation des banques commerciales et autres institutions qui se sont jusqu'ici maintenues à l'écart du financement de l'habitat. La récente recapitalisation des banques publiques ainsi que l'installation de plusieurs banques étrangères dans le système financier Algérien avec vocation de plein exercice permettraient la création d'un nouveau système élargi du financement de l'habitat.

Actuellement, le secteur du financement de l'habitat se trouve dans une grande mesure séparé du reste du secteur financier. Le principal lien existant est constitué par la possibilité de réescompte qu'offre la banque d'Algérie aux banques commerciales. Compte tenu du montant de l'encours des prêts qui seront consentis et de leur nature (les fonds pourraient être immobilisés pour des durées pouvant dépasser 15 ans), il serait alors indispensable de créer le moyen de lier le marché hypothécaire aux autres marchés financiers.

On pourrait y parvenir en permettant à la CNL dans sa nouvelle version ou de la CNEP-Banque d'émettre des obligations garanties par des hypothèques et en créant un marché hypothécaire secondaire. Cette solution pourrait être envisagée à plus long terme.