



Social Protection Discussion Paper Series

Assurer l'accès aux services essentiels: subventions pour la demande de logements

Harold M. Katsura and Clare T. Romanik

Décembre 2002

Social Protection Unit
Human Development Network
The World Bank

Social Protection Discussion Papers are not formal publications of the World Bank. They present preliminary and unpolished results of analysis that are circulated to encourage discussion and comment; citation and the use of such a paper should take account of its provisional character. The findings, interpretations, and conclusions expressed in this paper are entirely those of the author(s) and should not be attributed in any manner to the World Bank, to its affiliated organizations or to members of its Board of Executive Directors or the countries they represent.

For free copies of this paper, please contact the Social Protection Advisory Service, The World Bank, 1818 H Street, N.W., MSN G8-802, Washington, D.C. 20433 USA. Telephone: (202) 458-5267, Fax: (202) 614-0471, E-mail: socialprotection@worldbank.org. Or visit the Social Protection website at <http://www.worldbank.org/sp>.

Assurer l'accès aux services essentiels : subventions pour la demande de logements

Harold M. Katsura and Clare T. Romanik

Décembre 2002

Unité de Protection sociale
Réseau du Développement Humain
Banque mondiale

WORLD BANK INSTITUTE
Promoting knowledge and learning for a better world



Les découvertes, interprétations, et conclusions exprimées dans cette note sont exclusivement celles des auteurs et ne sauraient en aucune manière être attribuées à la Banque Mondiale, aux organisations qui lui sont affiliées ou aux membres de son Comité de Directeurs Exécutifs ou des pays qu'ils représentent.

Pour obtenir des exemplaires gratuits de cette publication, prière de contacter le Service Consultatif de protection sociale de la Banque mondiale, 1818 H Street, NW., MSN G8-802, Washington D.C. 20433, Etats Unis. Téléphone : (202) 458.5267, Télécopie : (202) 614-0471, E-mail : socialprotection@worldbank.org. Ou visitez le site internet du département de la protection sociale : <http://www.worldbank.org/sp>.

Série d'introduction aux filets sociaux de sécurité

L'introduction aux filets sociaux de sécurité de la Banque mondiale a pour but de fournir une ressource pratique aux personnes impliquées dans le concept et la mise en oeuvre de programmes de filets sociaux de sécurité dans le monde. Les lecteurs y trouveront des informations sur les meilleures pratiques pour un éventail d'interventions, de contextes par pays, de thèmes et de groupes ciblés, mais aussi la philosophie actuelle des spécialistes et des praticiens sur le rôle des filets sociaux de sécurité dans le cadre de l'agenda plus large du développement. Les notes d'introduction ont pour but de refléter un standard élevé de qualité aussi bien qu'un degré de consensus au sein de l'équipe Banque mondiale des filets de protection et avec les praticiens généralistes sur les meilleures pratiques et les meilleures politiques. Les sujets d'introduction sont initialement révisés par un comité d'organisation composé de spécialistes de la Banque mondiale et de spécialistes externes, et les notes préparatoires sont soumises à l'examen des pairs pour un contrôle de qualité. Cependant le format de cette série est assez flexible de manière à refléter les développements importants dans ce domaine d'une manière opportune.

La série d'introduction apporte sa contribution aux matériaux d'enseignement couverts lors du cours sur les Filets sociaux de sécurité offert à Washington DC aussi bien que lors de divers autres cours sponsorisés par la Banque. L'introduction aux Filets sociaux de sécurité et le cours annuel sont soutenus conjointement par l'Unité de la Protection Sociale du Réseau de Développement Humain et par l'Institut de la Banque mondiale. L'Institut de la Banque mondiale offre aussi des cours régionaux sur mesure par correspondance de façon régulière.

Pour plus d'information sur la note relative aux séries d'introduction et sur les notes concernant d'autres sujets de couverture sociale, veuillez contacter le Service Consultatif de Protection Sociale; téléphone (202) 458-5267; fax (202) 614-0471; email: socialprotection@worldbank.org. Des copies des notes reliées aux filets de protection, y compris la série d'introduction aux filets de protection sociale, sont disponibles électroniquement à <http://www.worldbank.org/safetynets>. Le site web comprend aussi des versions traduites de ces notes, dès que celles-ci sont disponibles. Un plan ambitieux de traduction est en cours de réalisation (particulièrement pour l'espagnol et le français, et certains en russe). Pour plus d'information sur les cours de l'Institut de la Banque mondiale relatifs aux filets sociaux de sécurité, veuillez visiter le site web <http://www.worldbank.org/wbi/socialsafetynets>.

Notes Récentes et en Voie de Publication, Série : Introduction aux filets sociaux de sécurité, à la date d'Août 2002¹

<i>Thème</i>	<i>Auteur</i>
<i>Program Interventions</i>	
Cash transfers	Tabor
Food related programs	Rogers and Coates
Price and tax subsidies	Alderman
Fee waivers in health	Bitran and Giedion
Fee waivers in housing	Katsura and Romanik
Public works	Subbarao
Micro credit and informal insurance	Sharma and Morduch
<i>Cross-cutting Issues</i>	
Overview	Grosh, Blomquist and Ouerghi
Institutions	de Neubourg
Targeting	Coady, Grosh and Hoddinott
Evaluation	Blomquist
Political Economy	Graham
Gender	Ezemenari, Chaudhury and Owens
Community Based Targeting	Conning and Kevane
<i>Country Setting/Target Group</i>	
Very Low Income Countries	Smith and Subbarao
Transition Economies	Fox
Non-contributory pensions	Grosh and Schwarz

1. Papers may be added or deleted from the series from time to time.

Résumé

Cet article examine les points forts et les faiblesses des modalités à adopter pour les demandes de subventions en vue d'améliorer l'accès des ménages pauvres aux services de logement. Il commence par un examen des raisons pour lesquelles il devrait y avoir des programmes indépendants d'aide au logement et une description de la transition en cours qui se distance des programmes d'offre traditionnelle vers les subventions de la demande. Cet article présente les modalités de la demande mais s'inspire également d'exemples du monde réel afin de souligner divers aspects de la conception des programmes concernant le ciblage, la transparence, la distorsion des prix, la capacité institutionnelle, la complexité administrative et le financement. Il décrit également comment les variations dans la structure des programmes concernant les subventions pour les logements peuvent répondre aux considérations philosophiques, politiques et afférentes aux ressources. Cet exposé conclut avec un débat sur la convenance de différentes méthodes à appliquer pour les subventions selon diverses situations.

Table des matières

I : Introduction.....	5
II : Justifications pour l'intervention du gouvernement	5
III : Tendances dans le secteur du logement	6
IV : Descriptions des programmes	9
V: La conception et la mise en application d'un programme	15
Les taux de participation.....	16
Le renouvellement et la re certification	18
Les enquêtes sur les situations de fortune	18
Le suivi.....	19
Le contrôle des Coûts Administratifs.	20
VI: La détermination d'une approche appropriée	20
Références.....	24
Boîtes	
Encadré 1: La formule de décalage.....	13
Tableaux	
Tableau 1: Subventions directes pour la demande par pays : 1996	11
Tableau 2: Des Exemples de Programmes.....	15
Tableau 3: Sommaire des attributs clefs d'un programme	21

Assurer l'accès aux services essentiels : subventions pour la demande de logements

Harold M. Katsura et Clare T. Romanik, The Urban Institute¹

I : Introduction

Cet exposé présente une vue d'ensemble de plusieurs subventions pour la demande que les gouvernements de pays en développement ont utilisées afin d'augmenter l'accès aux services de logement parmi les pauvres. Il est basé sur une étude de documents publiés et est destiné à servir de guide non technique afin d'aider les hauts fonctionnaires, les responsables de la politique et autres à évaluer leurs options pour aider les pauvres. En raison de que toute méthode présentée ici pourrait être appropriée selon la situation en question, cet exposé ne tente pas de définir les «meilleures méthodes». Les dirigeants devront peser les points forts et les limitations de chaque méthode et décider laquelle ils devront utiliser.

Le reste de cet exposé comprend cinq sections. La section suivante présente les raisons communes pour lesquelles les gouvernements doivent intervenir pour offrir des services de logement. La troisième section contient une brève vue d'ensemble des tendances dans le secteur du logement qui ont mené aux genres de programmes que les gouvernements exécutent actuellement. La quatrième section décrit les méthodes élémentaires pour la demande de subventions des dépenses se rapportant au logement des ménages et étudie leurs avantages et désavantages théoriques. À la suite quoi la cinquième section explore plusieurs sujets essentiels de mise en œuvre et examine la façon selon laquelle la capacité institutionnelle et les coûts administratifs peuvent affecter les résultats. La sixième et dernière section résume le pour et le contre de ces méthodes et décrit les situations pour lesquelles chacune pourrait être appropriée.

II : Justifications pour l'intervention du gouvernement

L'importance relative des diverses raisons pour que le gouvernement intervienne dans le secteur du logement dépend du point de vue de chacun. Du point de vue d'un filet de protection sociale, la principale justification pour offrir de l'aide au logement est qu'un abri adéquate est une nécessité essentielle que les gouvernements ont la responsabilité d'aider à obtenir, et tout spécialement pendant les périodes difficiles. Quoique les programmes d'aide au logement forment déjà partie d'un système de protection économique de base d'un pays, les gouvernements introduisent souvent de nouveaux programmes ou allongent ceux qui existent comme mesure de redressement à la suite de graves chocs économiques imprévus ou de catastrophe naturelle. Les programmes d'aide

¹ Nous aimerions remercier John Blomquist, Michael Haney, et Chris Jones pour leurs commentaires constructifs.

au logement peuvent empêcher les familles de glisser vers la pauvreté après de tels chocs. Dans les pays en transition, au lieu d'être seulement une réponse à une crise, les programmes offrant de l'aide aux pauvres pour leurs dépenses de logement ont été organisés en anticipant l'arrivée de difficultés causées par des augmentations de prix prévues. Dans ces cas-là, l'introduction d'aide au logement permet de mettre en place des réformes comme l'augmentation des prix ou la dérégulation.

Les programmes d'aide au logement peuvent aussi satisfaire d'autres objectifs qui sont importants pour beaucoup de dirigeants. Par exemple, certains programmes peuvent encourager les gens à devenir propriétaires et le développement du secteur privé. Les programmes d'infrastructure pour le logement et connexes peuvent encourager le développement de communautés ou des initiatives de revitalisation de quartiers. Favoriser la mobilité du travail a également été de plus en plus utilisé comme justification de l'aide au logement. Les programmes pour le logement peuvent aussi soutenir le développement économique en aidant les gens à installer des petites entreprises dans leur domicile. À un niveau beaucoup plus ample, un changement en s'éloignant des subventions privilégiant l'offre et allant vers les subventions favorisant la demande peut faire partie d'une stratégie pour développer un secteur du logement axé sur le marché.

Il y a plusieurs raisons pour établir un programme d'aide au logement indépendant au lieu de l'incorporer dans un programme général de prestation monétaire. En assurant un niveau minimum de consommation de ces biens parmi les pauvres est une raison, mais d'autres raisons sont plus pragmatiques. Les dépenses pour le logement peuvent constituer une grande partie du budget de ménages aux faibles revenus et les niveaux de prestations sont souvent très élevés en comparaison. Obtenir un soutien politique pour des programmes coûteux est plus facile lorsque les prestations sont déterminées à l'avance. La source de financement influence également le choix du système de distribution des subventions. Lorsque les donateurs internationaux y participent, ils peuvent exprimer une préférence pour les programmes indépendants car ils peuvent avoir des fonds mis à part qui ne peuvent pas être utilisés pour une aide monétaire générale.

III : Tendances dans le secteur du logement

Plusieurs tendances ont émergé dans le secteur du logement qui ont influencé les politiques des gouvernements. Les gouvernements ont partout confronté des contraintes budgétaires et cela les a motivés pour chercher des moyens d'augmenter leurs revenus et de diminuer leurs coûts. Le coût relativement élevé de nombreux programmes de logement les place en première ligne comme candidats pour une réforme. Du côté des revenus, les gouvernements ont introduit des redevances, ont augmenté les loyers et redevances, et ont augmenté les taux de recouvrement. Du côté des dépenses, les gouvernements ont cherché des moyens pour diminuer et justifier les subventions. Ces mesures sont souvent mises en place comme faisant partie d'un vaste ensemble de réformes de secteur qui pourrait viser, par exemple, à décentraliser la responsabilité pour

les logements et les services connexes ou pour privatiser les logements appartenant à l'État. Avec cette pression pour extraire une plus grande contribution des ménages vient le besoin de protéger les pauvres de l'impact des réformes du secteur.

Dans le secteur du logement dans les pays en développement il y a eu une tendance s'éloignant des subventions de l'aide traditionnelle de l'offre vers la demande. Les programmes traditionnels de logement du côté de l'offre comprennent les logements sociaux du gouvernement et d'autres nommés subventions de « briques et ciment » données aux producteurs de logements, notamment, par exemple, un financement subventionné, des contributions en terres et matériaux, et des crédits d'impôt et des déductions. Avec tous ces programmes, les producteurs sont obligés de céder une partie de la subvention aux ménages en leur faisant payer des loyers en dessous du marché pour les appartements qu'ils produisent. Du point de vue des ménages, la caractéristique principale de tout programme de logement du côté de l'offre est le manque de choix, du fait que le ménage doit prendre ou laisser ce que le producteur offre. Par contraste, les programmes de logement du côté de la demande canalisent les subventions directement vers le ménage au moyen d'allocations monétaires ou de primes. Généralement le ménage paie le prix du marché et est autorisé à choisir son habitation parmi divers vendeurs. Les subventions du côté de la demande ont été utilisées dans des économies en transition afin de protéger les ménages contre les augmentations de loyers durant le changement de ces pays vers un système d'offres de logements axé sur le marché. Dans les économies de marché, les subventions du côté de la demande ont été utilisées afin d'augmenter la transparence et l'efficacité des subventions.

L'histoire des années 1970 et 1980 axées sur l'offre démontre les pièges de la participation directe du gouvernement dans la production, le financement et l'attribution des logements. Cette expérience a donné une impulsion pour les méthodes de la demande axée sur le marché qui se sont manifestées pendant les années 1990 (voir Banque mondiale 1993). Dans les années 1970, les principaux objectifs des gouvernements et des donateurs étaient de fournir des terres et des logements à des prix raisonnables pour les pauvres, atteindre un haut degré de recouvrement des coûts et de reproduire les résultats. Les dirigeants ont mis l'accent sur des projets de « sites et services » qui étaient destinés à démontrer la faisabilité de procurer des maisons construites dans les normes et donnant une jouissance des lieux sûre et avec les services essentiels. Malheureusement, ces projets ont trouvé beaucoup de problèmes. Le ciblage était trop souvent faible, de telle sorte que les logements finissaient entre les mains de ménages aux moyens plus aisés, soit par l'attribution initiale des logements soit par un changement postérieur de propriétaire. Dans certains cas, les projets échouaient parce que les gens ne voulaient pas occuper des endroits indésirables qui se trouvaient trop distants de leur lieu de travail et de services importants. Les ménages pauvres manquaient souvent aussi de ressources supplémentaires pour finir leurs maisons et les limites du concept de se débrouiller soi-même devinrent évidents. Les efforts de recouvrement des coûts étaient souvent déficients et cela a augmenté effectivement la subvention reçue par les ménages, ce qui fit que les projets ne recommenceraient probablement pas.

Dans les années 1980, il y a eu un changement vers l'institution de projets destinés à fournir aux ménages le financement pour acheter un logement, souvent par l'entremise d'institutions financières publiques. Un des buts principaux était de créer des agences financières suffisantes à elles-mêmes qui feraient des prêts à des ménages aux revenus faibles et modérés. Le financement était perçu comme un mécanisme qui pouvait augmenter les propres contributions des ménages et par conséquent réduire les subventions. Malheureusement de nombreux projets de financement de logements ont trouvé des problèmes qui menaçaient leur viabilité à long terme. Les taux d'intérêt sur les prêts étaient souvent hautement subventionnés, et dans les pays ayant une inflation élevée, la valeur des remboursements en termes réels déclinait rapidement, limitant la capacité des institutions financières de recouvrer les coûts. Des taux élevés de non-paiement couplés à des lois faibles concernant les saisies de biens hypothéqués rendaient le recouvrement des coûts encore plus difficile. Dans certains cas, les institutions financières publiques qui étaient chargées des programmes de prêts hésitaient à prendre des mesures draconiennes contre les ménages pour non-paiement, ce qui les incitait encore moins à payer. Même avec des taux d'intérêt fortement subventionnés, les termes des prêts étaient souvent hors de portée pour les gens vraiment pauvres. Fréquemment, les prêts étaient liés à l'achat de logements récemment construits par le gouvernement ou par des constructeurs privés suivant les spécifications du gouvernement.

Dès les années 1990, les gouvernements se sont concentrés sur l'amélioration du fonctionnement du secteur du logement au moyen d'une méthode intégrée qui mettait l'accent tant sur les questions de la demande que de l'offre. Du côté de la demande, les dirigeants ont commencé à se centrer sur la clarification et le renforcement des droits de propriété, l'institution du financement des logements aux taux du marché et le ciblage des subventions pour les ménages utilisant les méthodes de la demande. Du côté de l'offre, les dirigeants ont commencé à rénover les logements déjà existants au lieu de construire des logements de « sites et services » et de nouveaux logements. Certains promoteurs de programmes ont commencé à incorporer les suggestions des bénéficiaires dans les plans et la mise en œuvre de leurs projets, les faisant ainsi sentir comme en faisant partie. Les dirigeants se sont aussi intéressés sérieusement à l'introduction de réformes de réglementations et d'institutions qui seraient plus favorables à tous les intéressés du secteur du logement, notamment le secteur privé. Les gouvernements ont cherché de plus en plus à faciliter le développement d'un secteur privé énergique capable de loger convenablement une grande partie de la population, réduisant ainsi le besoin d'aide sociale au logement.

En 1993, la Banque mondiale a articulé les points de vue que la communauté mondiale sur la politique du logement avait commencé à adopter lorsqu'elle recommanda de : (i) faire les subventions transparentes ; (ii) cibler les subventions pour les pauvres ; (iii) changer vers des subventions orientées vers la demande ; et (iv) contrôler les subventions. Elle décourageait : (i) les subventions pour la construction de logements sociaux ; (ii) les subventions dissimulées ; (iii) utiliser les subventions qui faussent les prix ; et (iv) réglementation des loyers.

Il n'a pas été facile pour beaucoup de dirigeants de s'éloigner de la mentalité traditionnelle de se pencher sur le côté de l'offre. Pourtant, à mesure que l'expérience de ces nouveaux principes augmente, les dirigeants et les bénéficiaires les ont graduellement acceptés. Tandis que la plupart des pays continuent toujours à diriger un éventail de programmes penchant pour l'offre, les nouvelles approches reçoivent souvent une place de haute priorité par les gouvernements et les donateurs lorsqu'un nouveau financement devient disponible.

IV : Descriptions des programmes

Cette section adresse les dons en capital et les allocations ciblées vers les ménages pauvres car ce genre de subventions du côté de la demande est le plus susceptible d'être recommandé et exécuté actuellement dans le secteur du logement. Les dons en capital et les allocations généralement ont un bon nombre de caractéristiques des transferts monétaires directs. Afin de simplifier le débat ci-dessous, nous nous penchons sur quelques variantes spécifiques de ces subventions. Ces « modèles » nous aideront à souligner les avantages et désavantages essentiels théoriques des différentes sortes de subventions. Pourtant, en pratique, les gouvernements peuvent altérer et mettre en œuvre ces approches de façon qu'elles puissent avoir un impact profond sur l'efficacité réelle des subventions.

En évaluant les mérites relatifs des programmes d'aide sociale, il est particulièrement important de mettre l'accent sur le ciblage, l'efficacité, la transparence et la simplicité administrative. Il y a plusieurs dimensions du *ciblage*, notamment la couverture des pauvres et la distribution des subventions parmi ceux qui sont couverts. Les fuites vers les ménages aux revenus élevés sont aussi une question importante concernant le ciblage. Une subvention est *efficace* si elle encourage un comportement compatible avec le marché, évite les altérations de prix, minimise les coûts des programmes et décourage le gaspillage créé lorsque les ménages n'apprécient pas à fond la valeur des subventions qu'ils reçoivent. Les solutions du côté de la demande tendent à être efficaces car elles offrent un plus haut degré de choix pour le consommateur, ce qui aide à obtenir un haut degré de satisfaction parmi les bénéficiaires au coût le plus bas possible. Une subvention est *transparente* lorsqu'il est possible d'identifier clairement les bénéficiaires aussi bien que le coût de la subvention. En général, les subventions du côté de la demande données directement aux ménages sont plus transparentes que les subventions du côté de l'offre, lesquelles s'acheminent par l'intermédiaire des producteurs vers les ménages. Finalement, la *simplicité* administrative est encore un autre critère à considérer pour évaluer les méthodes de subventions du point de vue de l'exécution, car les coûts administratifs peuvent avoir un impact plus important sur le ciblage et l'efficacité d'une subvention.

Les dons en capital et les allocations logement sont des exemples de subventions du côté de la demande, c'est-à-dire des subventions qui sont données directement aux

ménages ou directement payées aux prestataires au nom des ménages. Nous allons étudier maintenant tour à tour chacune de ces subventions.

Dons de capital

Dans le secteur du logement, les dons en capital sont des subventions uniques pour des ménages, qu'ils peuvent utiliser pour acheter, construire ou finir des logements (neufs ou déjà construits) ou pour rénover des logements anciens. Les dons sont généralement financés au moyen d'un procédé d'affectation explicite au sein du budget du gouvernement, ce qui rend leur coût transparent aux yeux du public. Le fait qu'il ne soit pas nécessaire de chercher un financement de manière répétitive pour aider un groupe donné de bénéficiaires fait que ce genre de subvention est séduisant pour certains politiciens. Par ailleurs, les dons de capital comprennent souvent d'appréciables sommes d'argent par bénéficiaire, ce qui peut rendre difficile pour les politiciens d'attribuer un financement. Pour éviter la fraude et le gaspillage, les ménages peuvent recevoir leur don par tranches selon le progrès obtenu ou selon la quantité de travaux effectués. Les montants concernés peuvent aller d'une somme modeste (par exemple, le coût de raccordement à un service public) au prix total d'une maison (quoique généralement pas le coût total).

Il est clair selon le tableau 1 que les dons de capital ont été populaires en Amérique du Sud mais sont moins communs dans d'autres pays. Les pays d'Amérique Latine ont eu tendance à mettre en œuvre des variations sur le soi-disant « modèle chilien ». Cela met en lumière la politique des gouvernements qui : (i) dévient la responsabilité de la production de logements du gouvernement vers le secteur privé ; (ii) font des dons uniques pour l'achat d'une maison tout en réduisant toutes les subventions indirectes ; et (iii) instituent des mécanismes transparents pour la sélection des bénéficiaires en se basant sur les revenus des ménages et une contribution en épargne. L'expérience de l'Amérique Latine est nettement en contraste avec celle de l'Europe et des États-Unis où les programmes du côté de la demande ont largement pris la forme d'allocations données aux locataires. En dehors de l'Amérique Latine, l'approche des dons de capital a occasionnellement été adoptée, non comme un programme en vigueur mais comme une réponse à un programme en particulier. Par exemple, en Russie, les dons de capital ont été utilisés pour reloger le personnel militaire revenant des États baltes, et en Arménie on les utilise actuellement pour aider les victimes de tremblements de terre à acheter des appartements existants. En Afrique du Sud, la pression politique pour assurer l'amélioration de la situation du logement a probablement rapidement poussé le gouvernement à adopter la méthode des dons de capital.

Allocation logement

Une allocation logement est une subvention continue régulière pour les ménages, qui contribue au coût de leur logement et de ses services connexes. Les allocations peuvent être données soit aux propriétaires soit aux locataires et peuvent être utilisées pour des

logements neufs ou anciens. Les allocations peuvent prendre deux formes. Selon une méthode, le ménage reçoit une subvention fixe basée sur les normes des prix généralement en cours sur le marché immobilier de l'habitation et doit payer la différence entre ce montant et le prix total du loyer (ou le total des dépenses afférentes au logement) de l'appartement. Il en résulte que chaque contribution du ménage peut varier selon le degré de réussite pour trouver un logement économique. Si le ménage trouve un logement acceptable qui coûte moins que le montant de la subvention, il peut conserver le montant restant de l'allocation. Cette méthode donne aux ménages une puissante motivation pour dénicher un logement au prix le plus avantageux.

Tableau 1: Subventions directes pour la demande par pays : 1996

<i>Pays</i>	<i>Type de subvention</i>	<i>Titulaire</i>	<i>Dates</i>	<i>Financement</i>
<i>Programmes en cours</i>				
<i>Amérique Latine</i>				
Chili	Don de capital	Propriétaire	1978-présent	National
Costa Rica	Don de capital	Propriétaire	1986-présent	National
Colombie	Don de capital	Propriétaire	1991-présent	National
Uruguay	Don de capital	Propriétaire	1991-présent	National
Salvador	Don de capital	Propriétaire	1991-présent	National
Chili	Don de capital	Propriétaire	1978-présent	National
Paraguay	Don de capital	Propriétaire	1991-présent	National
<i>Europe de l'Ouest</i>				
Allemagne	Allocation	Prop./loc.	1955-présent	National/local
Suède	Allocation	Locataire	1930-présent	National/local
Royaume Uni	Allocation	Locataire	1970-présent	Local
Pays-Bas	Allocation	Locataire	1970-présent	National/local
France	Allocation	Locataire	1948-présent	National/local
Autriche	Allocation	Locataire	1960-présent	National/local
Suisse	Allocation	Locataire	1950-présent	Local
Norvège	Allocation	Prop./loc.	1960-présent	National/local
Finlande	Allocation	Prop./loc.	1941-présent	National
Danemark	Allocation	Locataire	1955-présent	National
<i>Europe de l'Est</i>				
Pologne	Allocation	Locataire	1995-présent	National
République tchèque	Allocation	Prop./loc.	1993-présent	National
Slovaquie	Allocation	Prop./loc.	1997	National
Estonie	Allocation	Locataire	1994-présent	National
Lettonie	Allocation	Locataire	1994-1995	National/local
Lithuanie	Allocation	Locataire	1994-présent	National
Ukraine	Allocation	Prop./loc.	1995-présent	National
Villes russes	Allocation	Locataire	1994-présent	Local
<i>Autres</i>				
Australie	Allocation	Locataire	1945-présent	National

Provinces canadiennes	Allocation	Locataire	1970-présent	Local
Afrique du Sud	Don de capital	Propriétaire	1996-présent	National
États-Unis	Allocation	Locataire	1979-présent	National
<i>Programmes à temps limité</i>				
Panama	Don de capital	Propriétaire	1990	National
Mexique	Don de capital	Propriétaire	1985	National/Banque mondiale
Russie	Don de capital	Propriétaire	1994-présent	États-Unis/ Gouvernement national de Russie

Selon la deuxième méthode, le gouvernement spécifie un montant d'argent fixe que le ménage doit payer pour les coûts de son logement (généralement un pourcentage de ses revenus) sans tenir compte du montant du loyer. Le gouvernement paie la différence entre ce qu'il pense que le ménage peut payer et le loyer (ou le total des frais de logement). Selon ce système, la valeur de la subvention varie selon la contribution du ménage. Il n'y a pas beaucoup de motivation pour que le ménage cherche à faire une affaire car il paie le même montant selon tous les scénarii. En fait, un ménage a une motivation pour trouver le logement le plus coûteux qu'il puisse trouver, ce qui fait que cette méthode est moins financièrement avantageuse que la première. L'attrait de cette méthode est qu'un ménage n'aura à payer qu'un pourcentage fixe de ses revenus pour ses dépenses de logement. Cette approche est quelquefois appelée une limite de charge.

Certains programmes d'allocation logement ont des caractéristiques tant sur la méthode basée sur les normes que sur la méthode de limite de charge. Par exemple, le programme russe d'allocation logement fixe une limite pour les dépenses de logement acceptables en se basant sur les normes sociales et le nombre de membres de la famille. Une famille qui remplit les conditions et vit dans un logement qui a plus d'espace que nécessaire selon les normes sociales vu le nombre de personnes devront déménager ou payer la différence entre la subvention basée sur les normes et leurs dépenses totales pour leurs frais de logement. Cependant, le programme russe ne récompense pas les familles qui trouvent un logement acceptable pour un loyer plus bas que ce à quoi elles ont droit selon la norme sociale. Par conséquent, le programme russe a « l'avantage » de la première méthode mais pas la « récompense ». C'est comme la deuxième méthode en ce qu'en aucune circonstance elle ne donne de l'argent aux bénéficiaires du programme.

La dimension des subventions selon un programme d'allocation logement est déterminée par la « formule de décalage ». Selon cette formule, le montant de la subvention est égal au « paiement standard » moins la contribution du ménage (voir l'encadré 1). Le paiement standard est généralement lié aux prix du marché et aux normes sociales et peut varier selon les caractéristiques du ménage (par exemple, la dimension) et la géographie et est souvent basé sur le concept du loyer brut, qui comprend le loyer et les services publics. La contribution du ménage est définie comme une proportion des revenus du ménage. Généralement la formule utilise une mesure basée sur les revenus ajustés, qui prend en compte les caractéristiques du ménage, le montant de leurs impôts et leurs biens. La formule de décalage permet facilement de voir comment, une fois que les revenus sont définis, les coûts des subventions sont sensibles à deux

variables qui ont la possibilité d'être contrôlées par les responsables — la norme de paiement et le pourcentage de revenus qu'un ménage doit consacrer aux dépenses relatives à son logement.

Plusieurs points sont dignes d'être notés à propos de cette formule. D'abord, la même méthode s'applique soit que la subvention est utilisée pour aider les ménages avec le paiement de leur loyer, soit pour l'achat d'une résidence. Ensuite, cette méthodologie est également applicable pour calculer les dons de capital unique. Le principe est le même : une subvention en une seule fois est égale à une norme de paiement moins la contribution du ménage. Cependant, dans ce cas, le paiement standard peut être le prix moyen d'une nouvelle habitation ou le coût d'une rénovation, et la contribution du ménage peut être exprimée comme un facteur des revenus annuels du ménage. Finalement, les données correctes sur les revenus peuvent ne pas être disponibles pour la variable des revenus dans la formule. Dans ce cas, la contribution du ménage peut devoir être déterminée en utilisant des mesures de remplacement ou simplement être décidée par les administrateurs du programme.

Encadré 1: La formule de décalage

Montant de la subvention = Paiement standard – Contribution du ménage

$$S = P - cY$$

si:

S = paiement périodique de la subvention

P = paiement standard

Le paiement standard est généralement basé sur :

- normes sociales/prix du marché
- dimension de la famille ou autres caractéristiques/variation géographique des prix
- loyer brut (loyer plus services publics) ou tout élément du loyer brut (par exemple, services publics seulement)

cY = contribution du ménage

La contribution du ménage a deux composantes :

- pourcentage des revenus consacrés aux dépenses concernant le logement (c)
- revenus du ménage (Y) qui peuvent être définis et ajustés de plusieurs façons

Source: Auteurs

Une allocation logement, malgré son nom, représente une façon de subventionner une quantité de dépenses concernant le logement comme les services publics et les frais d'entretien. En fait, de nombreux programmes d'allocation logement sont basés sur le concept de «dépenses brutes de logement », ce qui, en plus d'une composante de loyer, inclut généralement des charges pour le gaz, l'électricité, l'eau, les égouts et le ramassage d'ordures. Conceptuellement, il est utile de penser au logement comme quelque chose qui

produit un « afflux de services » qui incluent les services publics. Dans les pays en transition qui ont transféré les droits de propriété d'une grande quantité de logements sociaux aux locataires actuels, les allocations logement aident souvent les ménages à payer les frais d'entretien et des services publics plutôt que pour payer un loyer.

Le tableau 2 présente les principaux paramètres de trois programmes de dons de capital et d'un programme d'allocation logement. Deux des programmes de dons de capital (en Arménie et au Panama) ont aidé les victimes de catastrophes, et le troisième a aidé le personnel militaire russe à se réinstaller en Russie après avoir servi dans les pays de la Baltique, alors même que le programme d'allocation logement existait aussi en Russie. Le nombre de bénéficiaires dans ces trois programmes comprenait entre 2.300 (au Panama) et 5.000 ménages (en Russie). La valeur maximale des subventions accordées a varié énormément (de juste \$3.000 en Arménie jusqu'à \$25.000 en Russie), ce qui est un reflet des conditions différentes du marché et des contraintes de l'offre. Un stimulant était inclus dans les programmes de dons de capital de l'Arménie et de la Russie car les bénéficiaires étaient autorisés à conserver le montant restant du subside qui était supérieur au prix de leur logement. L'exemple de Panama est intéressant car les participants au programme étaient autorisés à regrouper leur don de capital avec d'autres subsides moins transparents. Le programme russe d'allocation logement nous rappelle qu'il est possible d'adopter plus d'une méthode dans un pays donné. Ce programme ne donne pas de paiements mensuels très substantiels mais touche un plus grand nombre de ménages pauvres que le programme de prime de réinstallation ne le fait.

	<i>Des zones de tremblement de terre en Arménie</i>	<i>La réinstallation des officiers russes</i>	<i>Le plan panamien Chorrillo</i>	<i>Allocations aux logements en Russie</i>
Tableau 2: Des Exemples de Programmes				
Le but du programme	Fournir un logement pour les victimes non compensées du tremblement de terre en 1988	Fournir un logement aux officiers russes de retour des bases de la Baltique	Offrir un logement aux familles du quartier Chorrillo détruit par le feu en 1990 à Panama City	Offrir une assistance mensuelle basée sur les moyens pour le logement et les utilités
Nombre de bénéficiaires	300 (projet pilote) 3,000 (programme prolongé débutant en 2001)	5,000 (financé par les E.U.)	2,300	Environ 6% de la population à travers le pays selon les données d'étude
Période	1998 à présent	1993 à présent	1991 - 1993	1995 à présent
Subvention				
Montant max.	\$ 3,000	\$25,000	\$6,750	Environ \$10 par mois (en 1996)
Montant déboursé	Subvention (même en excès du prix de vente)	Subvention (même en excès du prix de vente)	Le moins de la subvention ou prix de vente	L'allocation est la différence entre le loyer max. social et la portion du revenu de la famille prévue pour le loyer
Autres ressources				
Subventions de demande	Non	Non	Oui (seulement pour le logement public)	Non
Financement pour la construction	Non	Non	Oui (seulement pour le logement public)	Non
Financement pour un prêt	Oui	Oui	Oui	Oui
Programme d'orientation			Oui	
Utilisation éligible d'une subvention				
Logement neuf	Oui (n'importe où dans le pays)	Oui, (seulement dans certaines villes ou certains Etats)	Oui (n'importe où dans le pays)	Oui
Logement existant	Oui (n'importe où dans le pays)	Oui, (seulement dans certaines villes ou certains Etats)	Oui (n'importe où dans le pays)	Oui
Autre			Oui (un contrat à long terme avec une maison de retraite)	
Des sources éligibles de logement				
Promoteurs privés	Oui	Oui	Oui	Oui
Logement d'état	Oui	Oui	Non	Oui
Propriétaires actuels	Oui	Oui	Oui	Oui
A but non-lucratif	Non	Non	Non	Non

Sources: Struyk (1997), Conway et Mikelsons (1996), Urban Institute (2000), et Romanik et Struyk (1995).

V: La conception et la mise en application d'un programme

Les décideurs de politique introduisent de façon routinière des variations dans la conception de programmes de subventions au logement en réponse aux contraintes philosophiques, politiques et restrictions de ressources. Comme il a été mentionné ci

dessus, les approches de subvention modèle peuvent avoir des attributs très différents selon la manière dont elles sont mises en oeuvre. Les considérations de capacité institutionnelle limitée ou le besoin de limiter les coûts administratifs peut encourager les décideurs politiques à faire des compromis en matière de conception ou de caractéristiques du programme. Nous allons examiner, dans cette section, plusieurs sujets de conception et de mise en application qui ont un impact significatif sur le ciblage, l'efficacité et la transparence des programmes. Nous terminerons avec une discussion brève des façons différentes de contrôler les coûts administratifs.

Les taux de participation

Afin de cibler les subventions de manière efficace, les décideurs politiques doivent inscrire les bénéficiaires au programme. Pour les programmes d'allocations au logement et subventions de capital, la participation implique plus qu'une simple inscription au programme. Les familles doivent aussi trouver des logements conformes aux conditions du programme en matière de qualité et de normes sociales avant de recevoir les paiements. Dans ces programmes, le taux de participation (autrement dit, la portion des familles éligibles qui reçoivent une subvention) peut être exprimé mathématiquement comme le produit du pourcentage des familles éligibles qui s'inscrivent au programme et le pourcentage des familles inscrites qui sont qualifiées à recevoir le bénéfice. On peut penser à la participation en termes d'un processus à deux étapes parce que les décideurs politiques ont deux moyens de manipuler le taux de participation.

Les décideurs politiques qui cherchent à augmenter la participation peuvent intervenir de plusieurs façons durant la phase d'inscription. Une façon évidente est d'augmenter les inscriptions et d'augmenter les niveaux de bénéfice en augmentant la subvention ou en réduisant la contribution prévue de la famille. Une autre approche est d'améliorer les efforts d'ouverture par la diffusion d'information à travers les médias, organisations communautaires ou assistantes sociales. Une partie des efforts d'ouverture pourrait être la réduction de la stigmatisation sociale liée à l'acceptation de l'assistance publique. Les décideurs politiques peuvent également stimuler les inscriptions par la réduction des coûts administratifs des familles. Les inscriptions sont faibles lorsque les gens ont des problèmes pour se rendre sur les lieux d'inscription du programme à cause des contraintes de temps, frais de transport ou autre handicap. Être obligé de présenter des documents coûteux comme les certificats de naissance ou preuves de logement augmente également les coûts administratifs et de ce fait réduit les inscriptions. Le besoin de documents crée également la possibilité de corruption de la part des personnes qui fournissent les papiers nécessaires.

L'inscription pour recevoir une allocation de logement ou une subvention de capital n'assure pas que la famille éligible recevra une subvention. Ces programmes exigent typiquement que les familles trouvent un logement conforme aux standards minimums de qualité ou de normes sociales. Par exemple, une famille devrait peut-être déménager de sa maison pour recevoir une aide au logement parce que, selon les spécifications du programme, la maison est physiquement non conforme ou trop petite pour la taille de la famille. Si la charge de déménagement est trop importante par rapport aux bénéfices

qu'elle recevrait du programme, alors la famille pourrait renoncer à la subvention et rester où elle est.

L'amélioration de la qualité du logement et des services utilitaires des pauvres peut être un but du programme, mais les décideurs politiques doivent être conscients que l'établissement de standards de qualité augmentera les coûts administratifs et la capacité institutionnelle nécessaire au programme. D'habitude, lorsque des standards minimums de qualité font partie de la conception du programme, des inspecteurs professionnels doivent vérifier que le logement des bénéficiaires leur est conforme. En Russie, dans le programme d'aide au logement, les familles ne sont pas obligées de prouver que leur logement est conforme aux standards de qualité, elles font une demande par rapport à leur logement actuel. Le besoin le plus urgent pour les familles russes pauvres est de couvrir leurs frais courants, et non d'améliorer leur situation de logement. Cependant, dans un pays comme l'Afrique du Sud où les pauvres ont vécu historiquement dans des logements en dessous des standards, l'inclusion de standards de qualité pourrait être un aspect politiquement important du programme.

Dans un marché immobilier serré, il peut être extrêmement difficile pour les familles de trouver un logement à leur prix qui soit conforme aux standards du programme, même avec les subventions. Si les décideurs politiques baissent les standards de qualité ou les normes, ils pourraient mettre plus de logements à la disposition des participants, bien que ceci soit sujet à controverse. Ni les sponsors, ni les bénéficiaires des programmes d'allocations et de subventions de capital aimeraient l'idée que les bénéficiaires soient obligés d'accepter un logement d'une qualité inférieure à celui des bénéficiaires d'autres programmes. Les programmes d'allocations logement et de subventions de capital fixent normalement une limite dans le temps pour la négociation et la conclusion d'un contrat avec le constructeur. A l'expiration de cette date, l'allocation ou la subvention est allouée à une autre famille. Parfois un contrat avec un propriétaire ou un promoteur ne marche pas à cause des actions de ceux-ci, et dans ces cas, les familles reçoivent, normalement, une deuxième chance pour se qualifier aux allocations ou aux subventions de capital.

L'Etat aidera souvent les gens à trouver un logement acceptable, parfois en travaillant avec des promoteurs du secteur privé et des agents immobiliers pour aider les acheteurs ou locataires potentiels. L'Etat peut, également, lancer des campagnes médiatiques pour attirer des propriétaires et des constructeurs, et établir des centres d'information où les individus, propriétaires, agents immobiliers et promoteurs peuvent afficher des annonces. Dans les situations où les familles hésitent à utiliser les services des agents immobiliers qu'ils considèrent comme un frais inutile, l'Etat doit fournir une éducation aux consommateurs. Dans les marchés immobiliers serrés, cette assistance est critique au succès du programme.

Les programmes de logement peuvent être assez compliqués. Dans la plupart des cas, les participants et les fournisseurs potentiels devraient être informés de la marche du programme et des obligations liées aux programmes. Dans les pays où la population n'est pas habituée aux transactions du marché, les bénéficiaires pourraient avoir des problèmes à négocier un contrat avec des fournisseurs du secteur privé et auraient besoin de conseils

supplémentaires. Dans le cas d'un achat de maison au moyen d'une subvention en capital par exemple, un bénéficiaire âgé et non lettré aurait besoin d'une aide importante pour négocier les documents financiers et légaux.

Le renouvellement et la re certification

Lorsque les décideurs politiques conçoivent ou évaluent un programme d'allocations logement, ils ne doivent pas ignorer l'effet que le renouvellement parmi les bénéficiaires a sur les coûts et les résultats du programme. La seule information disponible dans beaucoup de cas est un aperçu du nombre de familles qui participent au programme à un moment donné. Cet aperçu, cependant, ne révèle pas le nombre de familles qui ont participé ou qui participeront dans l'avenir. Un renouvellement élevé peut augmenter le nombre total de bénéficiaires au point d'avoir un impact majeur sur les coûts administratifs, surtout dans les efforts d'ouverture et de certification de l'éligibilité.

Le renouvellement dans les programmes de logement est influencé par des facteurs externes qui sont particuliers à un pays, tels que la mobilité d'une famille et le taux auquel les familles entrent et sortent de la pauvreté dans le temps. Du point de vue de la conception du programme, ces facteurs déterminent la fréquence dont un programme a besoin pour ré-établir l'éligibilité à l'assistance. Il y a une compensation entre les coûts de re-certification des familles et les épargnes générées par l'élimination de celles qui ne sont plus éligibles aux bénéfices. Il y a des coûts administratifs inhérents au programme comme le temps et d'autres coûts encourus par les bénéficiaires qui doivent présenter de nouveaux documents. Alors que la re-certification assez fréquente semblerait être le moyen évident d'améliorer le ciblage, les coûts en sont souvent prohibitifs.

Les enquêtes sur les situations de fortune

Les allocations logement et les subventions de capital peuvent utiliser les enquêtes sur les situations de fortune pour déterminer l'éligibilité, le niveau des bénéfices ou les deux. La mise en œuvre de telles enquêtes peut améliorer de façon significative le ciblage des bénéficiaires, mais peut être difficile à exécuter du point de vue administratif. Des données sûres sur les revenus sont rares dans beaucoup de pays, surtout quand les pauvres obtiennent une grande portion de leurs revenus de sources informelles. Si des enquêtes sur les moyens de subsistance sont utilisées, l'Etat doit assurer que les pauvres peuvent participer du programme malgré la difficulté de vérification de leurs revenus.

Puisque les données sûres des revenus et des biens n'existent souvent pas, certains pays comptent sur des mesures de remplacement de revenus pour déterminer les niveaux de bénéfices et d'éligibilité. Un remplacement de revenu est un indicateur non monétaire que l'on présume être hautement en corrélation avec le revenu. Par exemple, la surface de terre agricole qui appartient à une famille, être propriétaire d'une voiture ou le volume d'électricité consommé par une famille, pourraient être utilisés pour estimer le niveau de richesse d'une famille. Cependant, même le meilleur système de remplacement peut

souffrir d'erreurs d'exclusion et d'inclusion.² Pour minimiser les erreurs d'exclusion, les gouvernements qui utilisent les systèmes de remplacement établissent généralement une procédure d'appel des décisions d'éligibilité. Certains gouvernements réservent des fonds discrétionnaires pour aider ceux qui ne sont pas aidés par le système.³

Certains pays pourraient tout simplement décider de compter sur les estimations de revenus déclarées par l'individu **en tandem d'un système qui tente de vérifier autant** d'information possible de manière raisonnable. Cette approche peut être améliorée avec l'imposition d'amendes légales sévères pour les mensonges et aussi en mettant une pression sociale importante sur les candidats par l'éducation du public sur les conditions d'éligibilité du programme. Dans certains programmes, les noms des bénéficiaires sont affichés publiquement et il en résulte un certain degré de contrôle public. Lorsqu'un gouvernement désire utiliser les enquêtes sur les situations de fortune, il doit compenser **entre** les abus des familles dans un système d'auto déclaration et les limites du système de remplacement de revenu.

Malgré ces problèmes, les enquêtes sur les moyens de subsistance sont le moyen le plus sûr de cibler les subventions vers les pauvres. Il n'est pas surprenant de trouver des familles non pauvres qui bénéficient des programmes de logement quand l'éligibilité est liée au revenu. Par exemple, les programmes qui offrent une assistance aux retraités, vétérans, fonctionnaires, victimes de catastrophes ou orphelins ne peuvent garantir que les bénéficiaires iront surtout aux familles pauvres. Dans le cas des logements, les listes d'attente sont dressées sans tenir compte des revenus et tiennent compte plutôt des critères de normes sociales d'espace.⁴ Les listes d'attente souffrent souvent de problèmes de transparence et la manière dont une famille progresse sur une liste n'est pas claire, alors que d'autres restent en bas de la liste. Dans la conception de nouveaux programmes, il pourrait être désirable de modifier les listes existantes avec d'autres critères d'éligibilité.

Le suivi

Par le suivi des aspects clés de la performance d'un programme, un gouvernement peut recueillir l'information dont il a besoin pour modifier ou améliorer le programme. Le coût de ce suivi pourrait être inclus dans le projet dès le début. Le gouvernement devrait définir des indicateurs de performance à l'avance pour pouvoir planifier le recueil nécessaire de données, y compris les indicateurs sur les bénéficiaires, la mise en oeuvre et l'administration du programme. Les informations sur les caractéristiques des

² Certains pays ayant des mesures de remplacement, tels que l'Arménie, ont un fort préjudice à l'égard des erreurs d'inclusion. D'un point de vue politique, échouer à aider un ménage qui en a vraiment besoin (en d'autres mots, une erreur d'exclusion) peut être préférable au fait d'autoriser par erreur un ménage qui ne le mérite pas à recevoir des bénéfices (en d'autres mots, une erreur d'inclusion) tout particulièrement lorsqu'il existe un haut niveau de méfiance à l'égard du gouvernement.

³ Il faut faire attention à ne pas accorder trop de pouvoir discrétionnaire aux corps gouvernementaux ou le programme ne sera pas suffisamment transparent.

⁴ Une norme sociale pour l'espace habitable s'exprime typiquement en termes de mètres carrés par personne. Une famille occupant une unité de logement ayant un espace habitable insuffisant serait considérée comme surpeuplée.

bénéficiaires, les coûts de subvention et autres aspects du programme peuvent être utilisés pour démontrer les bénéfices, la transparence et l'efficacité par rapport au coût de ce programme.

Le contrôle des Coûts Administratifs.

Un thème récurrent dans cette section est que les résultats du programme dépendent beaucoup de la capacité institutionnelle de l'agence étatique responsable de l'exécution de celui-ci. Etablir une capacité institutionnelle augmente le coût administratif des programmes étant donné des efforts d'ouverture, de re-certification, des enquêtes sur les situations de fortune et de suivi. Le financement est nécessaire pour le personnel, la formation, le transport, les archives, un bureau et l'équipement du bureau.

Il y a plusieurs façons de contenir les coûts administratifs ; par exemple, il serait peut être possible de combiner un programme de logement avec un autre programme étatique. Par exemple, un nouveau programme pourrait profiter d'un système d'enquêtes sur les situations de fortune déjà en place pour un programme général d'aide en liquide. Un réseau d'assistants sociaux pourrait être utilisé pour diffuser l'information d'un programme de logement. Les gouvernements peuvent également utiliser les ONG pour éduquer les consommateurs et faire des activités d'ouverture.

VI: La détermination d'une approche appropriée

Enfin, nous décrivons les situations dans lesquelles chacune des approches de subvention serait le plus efficace. Le tableau no. 3 résume les avantages et désavantages clefs du programme décrit dans ce rapport à l'égard du ciblage, de la transparence, de la distorsion des prix, de la capacité institutionnelle, des coûts administratifs et du financement. Le tableau aide à souligner quelques-unes des compensations que doivent faire les décideurs politiques lorsqu'ils choisissent une approche.

Si les économistes et les décideurs politiques pouvaient faire le choix de l'approche idéale pour réduire les frais de subventions au logement, ils éviteraient probablement les programmes réservés au logement en faveur d'un bénéfice en liquide basé sur les enquêtes sur les situations de fortune et dans lequel la subvention est basée en partie sur les normes de consommation du logement. Cependant, comme il a été dit au début, le désir de la société ou du gouvernement d'encourager la consommation de ces produits et les frais potentiellement élevés de ces programmes rendent souvent cette option peu pratique. Néanmoins, un gouvernement qui a déjà un programme de bénéfices en liquide pourrait considérer la possibilité de l'utiliser pour offrir des subventions liées au logement, surtout si les subventions ne sont pas importantes.

Une subvention de capital est une subvention flexible qui n'altère pas les prix, et peut être utilisée pour toute dépense liée au logement, mais est souvent utilisée pour aider à l'achat d'une maison. Le principal désavantage de cette approche est qu'elle est souvent complexe en matière administrative et nécessite une capacité institutionnelle considérable (bien que moindre que celle d'un programme d'allocation). La charge administrative dépend en partie de l'importance de la subvention. Les programmes ayant des

subventions plus importantes ont besoin de systèmes plus sophistiqués pour les inscriptions, la vérification d'éligibilité et le suivi. Cette subvention unique libère le gouvernement ou le donateur du devoir de s'engager à long terme dans le programme, bien que des programmes de subventions puissent fonctionner de façon soutenue.

Tableau 3: Sommaire des attributs clés d'un programme

<i>Attributs du programme</i>	<i>Type de programme</i>		
	<i>Subvention de capital</i>	<i>Allocation (basée sur les normes)</i>	<i>Allocation (limite de charge)</i>
Ciblage	Un bon ciblage dépend de l'ouverture, des niveaux de bénéficiaires et d'autres facteurs qui influencent les inscriptions et la participation; couverture limitée par les contraintes budgétaires	Même.	Même.
Transparence	Niveau élevé de transparence, facile à identifier les coûts et les bénéficiaires.	Même.	Même.
Distorsion des prix	Pas de distorsion des prix si la famille paie les prix du marché pour le logement ou les services fournis par le secteur privé.	Pas de distorsion des prix si la famille paie les prix du marché pour le logement ou les services fournis par le secteur privé. Et les normes de paiement sont correctement établies.	Peut y avoir une grande distorsion parce que la contribution de la famille aux dépenses est fixe.
Capacité institutionnelle	Charge élevée sur le personnel et d'autres ressources, nécessite des qualifications et capacités qui n'existent peut-être pas actuellement.	Même.	Même
Coûts administratifs	Similaires aux allocations mais plus simples à cause de la nature unique de la subvention.	Peuvent être relativement élevés par bénéficiaire en raison du processus d'ouverture et de l'aide intensive ; la nature continue nécessite un renforcement institutionnel.	Pareil pour les allocations basées sur les normes.
Financement	Ne nécessite pas un financement continu, les coûts des subventions peuvent varier selon l'importance de l'allocation ; ces coûts peuvent aller d'une rénovation minimale au prix d'un nouveau logement.	Nécessite un financement continu sujet à un accord budgétaire; le montant de la subvention dépend des services relatifs au logement qui sont couverts par le programme.	Pareil pour les allocations basées sur les normes.

Source: Auteurs et Banque Mondiale (1993)

Les subventions en capital s'avèrent être particulièrement utiles après une catastrophe naturelle, dans l'aide aux efforts de ré-installation et en complétant les programmes de financement du logement. Malgré un degré certain de complexité administrative, il est possible de mettre en place un programme de subventions assez

rapidement. Parce que la subvention en capital peut être utilisée pour l'achat ou la réhabilitation des logements existants ou la construction de nouveaux logements, elle peut être efficace dans un marché immobilier serré ou élargi. Un programme de subvention en capital est mieux quand il y a un secteur privé bien développé qui peut facilement fournir et réhabiliter les logements. Si un pays possède un système de financement du logement, un programme de subvention en capital peut rendre les prêts au prix du marché accessibles aux familles (en baissant le principal du prêt). Le niveau « subventionné » de cette subvention en capital peut être réduit en demandant aux familles de faire une contribution.

Un programme d'allocation logement serait plus acceptable dans un pays relativement aisé avec une capacité institutionnelle solide, une sécurité de jouissance et des logements relativement de bonne qualité. Un programme d'allocation ne serait peut être pas approprié dans un pays pauvre où le gouvernement pourrait avoir du mal à soutenir des paiements répétitifs de subventions, et où il n'y a pas trop de soutien pour une assistance en liquide aux locataires ou aux propriétaires vivant dans un logement informel ou en dessous des standards, et qui pourraient constituer une partie importante du stock total de logements. De la même façon, les allocations logement ne fonctionneraient peut être pas bien dans un marché immobilier serré dans lequel l'offre de logements à prix abordable est limitée, puisqu'elles sont moins efficaces que les subventions en capital pour encourager directement des nouvelles constructions. Étant donné ces attributs, il n'est pas surprenant que durant les dix dernières années, les allocations logement sont utilisées surtout dans les pays en transition où elles font partie d'un filet de protection et visent à protéger les familles des augmentations de prix relatives aux réformes en matière de maintenance, utilités et loyers.

À point égal, une allocation basée sur les normes est préférable à une allocation à charge limitée à cause des distorsions de prix qui incombent cette approche. Sinon, les approches sont similaires puisqu'elles sont transparentes et possèdent un bon potentiel de ciblage.⁵ Le coût de ces programmes, cependant, pourrait obliger les gouvernements à rationner les subventions et donc à limiter la couverture des pauvres. De la même façon, beaucoup de personnes pauvres pourraient être découragées de participer à cause des bénéfices peu importants, de processus d'inscriptions compliqués et d'autres exigences des programmes. La nature continue des allocations les rend plus complexes administrativement que les subventions en capital, et dans certains pays qui n'ont pas d'approche de capacité institutionnelle, les politiciens pourraient être découragés à adopter cette approche. La nature budgétaire indirecte des allocations peut être difficilement acceptable du point de vue politique, mais le coût sera peut être plus acceptable si le gouvernement peut montrer que le remplacement des programmes traditionnels inefficaces basés sur l'offre par des allocations ferait faire des économies.

Le coût élevé de beaucoup de programmes de logements et de subventions en capital implique que ces derniers ne sont pas forcément les meilleurs moyens d'élargir l'assistance

⁵ Le ciblage est habituellement moins efficace dans le cadre de l'approche limitée aux charges, dépendant de la taille de la subvention et des réactions des familles face aux distorsions de prix introduites par cette approche.

au logement aux familles pauvres, surtout dans les pays pauvres. L'amélioration des logements et de l'infrastructure existante est souvent le moyen le plus efficace par rapport au coût d'améliorer les conditions de vie d'un grand nombre de pauvres vivant de manière concentrée géographiquement, surtout dans les situations où beaucoup des pauvres habitent des logements informels avec une insécurité de jouissance. Certaines formes d'amélioration ou de rénovation par une famille individuelle peuvent être financées par une petite subvention en capital. Cependant, beaucoup des services de base d'amélioration (comme l'eau, l'assainissement et les égouts) nécessitent la coopération de la communauté entière.

Il est possible qu'une des utilisations des subventions en capital et des allocations soit d'aider à l'élimination des programmes traditionnels basés sur l'offre. Les subventions en capital et les allocations peuvent aider un gouvernement à réduire son implication dans la production directe de logements et à encourager le développement du secteur privé. Avec le remplacement d'un programme de construction direct par un programme de subvention en capital ou d'allocations, le gouvernement ne doit pas procurer des financements nouveaux et peut simplement utiliser les fonds déjà attribués à ce secteur de manière plus efficace.

Références

- Conway, Francis J., and Maris Mikelsons. 1996. "A Review of Demand-Side Housing Subsidy Programs: The Case of Latin America." Report 06623-000-00. The Urban Institute, Washington, D.C.
- Howenstine, Jay E. 1986. "The Consumer Housing Subsidy Approach Versus Producer Housing Subsidies: An International Experience". *Cities* vol.3: 24-40. Fall.
- Mikelsons, Maris. 1996. "Designing a Housing Allowance for Slovakia." Urban Institute for USAID, Washington, D.C. Processed.
- Romanik, Clare, and Raymond Struyk. 1995. "Assisting Demobilized Russian Officers Obtain Housing: The Housing Certificate Option." *Review of Urban and Regional Development Studies* 7 (1995): 97-118.
- Struyk, Raymond, ed. 1997. *Restructuring Russia's Housing Sector: 1991-1997*. Washington, D.C.: The Urban Institute Press.
- Struyk, Raymond J., Michael L. Hoffman, and Harold M. Katsura. 1990. *The Market for Shelter in Indonesian Cities*. Washington, D.C.: The Urban Institute Press.
- Urban Institute. 2000. "Program Design for the Pilot Earthquake Zone Housing Certificate Program." Urban Institute for USAID, Washington, D.C. Processed.
- World Bank. 1993. "Housing: Enabling Markets to Work." Urban Development, World Bank Policy Paper. World Bank, Washington, D.C.

