

Université de Montréal

Les sources d'incohérences des initiatives de financement du logement social
au Nicaragua

Par

Emilien Gruet

Institut d'urbanisme
Faculté de l'aménagement

Mémoire présenté à la Faculté des études supérieures
en vue de l'obtention du grade de
Maître en urbanisme (M. Urb.)

Janvier 2009

© Emilien Gruet, 2009

Université de Montréal
Faculté des études supérieures

Ce mémoire est intitulé :

Les sources d'incohérences des initiatives de financement du logement social au Nicaragua

présenté par :

Emilien Gruet

a été évalué(e) par un jury composé des personnes suivantes :

président-rapporteur

Michel Boisvert

directeur de recherche

Jacques Fisette

membre du jury

Daniel Gill

RÉSUMÉ

Le Nicaragua connaît un déficit en logement très préoccupant. Celui-ci est du en grande partie à l'incapacité du secteur financier à satisfaire la demande des familles à faible revenu. De nombreuses initiatives ont été mises en place par des organismes provenant des trois sphères sociétales pour pallier ce problème. Certains l'ont fait avec succès d'autres sans. Aujourd'hui bien que ces initiatives aient comme objectif de répondre au problème existant, le déficit continu de se creuser.

Ce mémoire propose une analyse des causes du problème afin de comprendre pourquoi les initiatives mises en place ne fonctionnent pas comme elles le devraient. Il met en avant le manque de coordination qui existe entre les acteurs et démontre que l'ensemble du secteur fonctionne selon une organisation « en silo » révélatrice d'un manque de cohérence des politiques de financement du logement. Enfin il analyse les origines possibles d'une telle organisation et des incohérences politiques qui l'ont amenée. Par cette analyse, il tente de déterminer la part de responsabilité relative imputable à l'État nicaraguayen et à l'Aide Publique au Développement qui est la principale source de fonds de tous ces programmes.

Mots clés : Microfinance, financement du logement, approche silo, rapport public-privé-civil, cohérence des politiques, efficacité de l'aide, responsabilité de l'État.

ABSTRACT

Nicaragua suffers of a very important housing deficit. The bulk of it is due to the inability of the finance sector to attend low income families. Numerous initiatives were implemented by organization from the three societal sectors to alleviate this problem. Some were successful, others were not. Today, although the objectives set by these initiatives seems to respond the existing problem, the deficit keeps on deepening.

This thesis offers to analyse the causes of the problem and to understand why the implemented initiatives are not functioning as they should. It emphasizes the lack of coordination existing and demonstrates that the whole sector functions in accordance with a silo approach which is itself indicative of a lack of housing finance policy coherence. Finally, it analyses the possible origin of such an organization and of the policy incoherence that brought it. Through this analysis it attempts to clarify the respective accountability of the Nicaraguan State and the ODA which is the main financing source of these programs.

Keywords : Microfinance, housing finance, silo approach, public-private-civil relationship, policy coherence, aid effectiveness, State accountability.

Table des matières

INTRODUCTION ET PRÉSENTATION DE LA RECHERCHE.....	8
PARTIE I : FONCTIONNEMENT DU SECTEUR DU LOGEMENT	12
SECTION 1 : IMPORTANCE DU LOGEMENT ET FONCTIONNEMENT GÉNÉRAL D'UN MARCHÉ IMMOBILIER	12
<i>Importance du logement dans le processus de développement</i>	12
<i>Fonctionnement des marchés immobiliers (et le manque d'accès aux services financiers).....</i>	13
SECTION 2 : LES CONDITIONS NÉCESSAIRES AU BON FONCTIONNEMENT DU SECTEUR DU LOGEMENT	15
<i>La disponibilité de terrain et le problème de la sécurité foncière</i>	16
<i>Le marché de la construction</i>	18
<i>Le système financier.....</i>	19
SECTION 3 : LES DIFFÉRENTS MODES DE FINANCEMENT ET LEURS UTILISATIONS DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT	21
<i>Utilisation de ces modes de financement dans les pays pauvres?.....</i>	22
L'épargne chez les plus pauvres	22
L'offre de prêt dans les pays pauvres.....	23
Quelles subventions pour les pauvres du Sud ?	25
Un système innovateur réconciliant les trois sources.....	26
Conclusion.....	27
PARTIE II : DIAGNOSTIQUE DE LA SITUATION DU LOGEMENT AU NICARAGUA	28
SECTION 1 : LE NICARAGUA ET SON DÉFICIT DE LOGEMENT	28
<i>Un pays qui concentre les handicaps</i>	28
<i>Retour sur les origines de la crise du logement</i>	29
<i>Origines connues mais causes discutées.....</i>	30
<i>De quel déficit parle-t-on? État des données disponibles sur le manque de logement du pays</i>	31
Déficit qualitatif.....	31
Problème de surpopulation.....	32
Déficit quantitatif	32
Persistance et augmentation annuelle du déficit.....	33
<i>Quelle demande? Répartition par tranche de revenu.....</i>	34
SECTION 2 : ÉTAT DES DIFFÉRENTS OUTILS NÉCESSAIRES AU FONCTIONNEMENT DU SECTEUR DU LOGEMENT AU NICARAGUA.....	36
<i>Disponibilité et sécurité foncière au Nicaragua</i>	37
<i>Le marché de la construction nicaraguayen</i>	39
<i>Le marché financier nicaraguayen et ses dernières évolutions.....</i>	41

Secteur bancaire classique	41
Les échecs des banques publiques.....	42
Secteur microfinancier	42
SECTION 3 : LES POLITIQUES DE FINANCEMENT DU LOGEMENT AU NICARAGUA	44
<i>Récentes évolutions du financement du logement au Nicaragua.....</i>	<i>45</i>
<i>Programmes en cours d'exécution.....</i>	<i>46</i>
A - Low Income Housing Program (INVUR/FOSOVI).....	47
B - Projet d'Accès Généralisé aux Services Financiers (PAGSF)	49
C - Fondation pour la promotion du développement local PRODEL	51
<i>Complémentarité des objectifs des programmes sans coordination préalable ou postérieure.....</i>	<i>53</i>
Secteurs sociétaux impliqués	54
Tranches de revenu ciblées.....	55
Construction/rénovation.....	56
Types de financement disponibles et outils d'accompagnement	57
<i>Offre résultant de ces programmes et impact sur le déficit de logement.....</i>	<i>58</i>
Construction de logements financée et assistée par la fondation PRODEL	58
Production de logements financée par le programme de subvention administré par l'INVUR	59
Construction actuelle de logement (entre secteur public, privé et civil)	60
Conclusion.....	61
PARTIE III : FONCTIONNEMENT EN « SILO » ET PROBLÈMES SYSTÉMIQUES DU SECTEUR DU FINANCEMENT	
DU LOGEMENT	64
SECTION 1 : QUELS RÉSULTATS/BILANS D'ACTION POUR CHACUN DES PROGRAMMES ?	64
<i>Programme de logement pour personne à faible revenu (LIHP).....</i>	<i>65</i>
Un échec avoué.....	65
Équilibre entre rénovation et construction.....	66
Les constructions ne répondent pas aux attentes des familles.....	66
Stimulation des marchés (micro)financiers.....	67
Manque de délégation vers les IMF non gouvernementales	68
Entre remplacement et maquillage de la BAVINIC.....	69
Viabilité du programme de subvention du LIHP.....	70
<i>Programme d'Accès Généralisé aux Services Financiers (PAGSF).....</i>	<i>70</i>
La régulation et la supervision des IMF au centre du programme PAGSF (Composante 1, 3 et 4)	70
Soutien des activités de la FNI (composante 2).....	74
<i>Programme de Développement Local (PRODEL).....</i>	<i>75</i>
Bilan d'action.....	75
Viabilité de PRODEL.....	78

Un programme internationalement reconnu et loué	81
Objectifs atteints mais potentiel d'action négligé.....	81
SECTION 2 : L'APPROCHE SILO.....	83
<i>Qu'est ce que l'approche silo?</i>	83
<i>Les deux grands types de fonctionnement silo du financement du logement au Nicaragua et les problèmes engendrés.....</i>	84
Silos sociétaux et d'échelles de gouvernance	84
Silos de politiques de financement	86
SECTION 3 : L'ORGANISATION EN SILO DU FINANCEMENT DU LOGEMENT AU NICARAGUA.....	90
1 <i>Silos sociétaux et d'échelles de gouvernance.....</i>	91
Silo public	91
Silo privé.....	93
Silo Civil	94
Silos local et national.....	97
2 <i>Silos de politiques de financement.....</i>	99
Silos canaux de financement.....	99
Silos outils financiers (Subvention/Épargne/Microcrédit).....	100
Structure politique et législative en silo.....	101
<i>Pourquoi a-t-on aboutit à une telle organisation et comment peut on la corriger?.....</i>	103
PARTIE IV : RESPONSABILITÉ PARTAGÉE ENTRE L'ÉTAT ET L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT FACE AU MANQUE DE COHÉRENCE DES POLITIQUES DE FINANCEMENT DU LOGEMENT.....	107
SECTION 1 : QU'EST-CE QUE LA COHÉRENCE POLITIQUE?.....	107
<i>Cohérence intra-pays.....</i>	109
<i>Cohérence externe (harmonisation)</i>	110
<i>Cohérence inter (Donneur-Réциpiendaire) et concept d'« Alignement ».....</i>	111
SECTION 2 : MANQUE DE COHÉRENCE INTRA	112
<i>Non reconnaissance du secteur microfinancier par le gouvernement.....</i>	112
<i>Les problèmes de corruption et les conséquences du mandat du président Alemán.....</i>	114
SECTION 3 : MANQUE DE COHÉRENCE EXTERNE (ENTRE DONATEURS) ET PROBLÈME D'HARMONISATION.....	117
<i>Éparpillement des initiatives microfinancières</i>	117
<i>Différences culturelles entre donateurs.....</i>	118
<i>Influence des plans d'ajustement du FMI sur le programme de la BID.....</i>	119
SECTION 4 : MANQUE DE COHÉRENCE INTER (ENTRE DONNEUR ET RÉCIPIENDAIRE) ET LE PROBLÈME D'ALIGNEMENT.	121
<i>Mauvaise répartition des financements et manque de coordination temporelle.....</i>	122

<i>Institution nationale ou succursale de banque de développement : le cas de l'INVUR.....</i>	122
<i>Le FMI et ses PRSP comme entrave au développement du logement.....</i>	124
<i>Conclusion.....</i>	125
CONCLUSION	126
BIBLIOGRAPHIE.....	128
LISTE DES TABLEAUX, GRAPHIQUES ET FIGURES	135
ANNEXES	136
ANNEXE 1	136
<i>Aperçu des principales sources de financement</i>	<i>136</i>
ANNEXE 2	140
<i>Les fonds locaux ou communautaires.....</i>	<i>140</i>

REMERCIEMENTS

J'aimerais remercier tous ceux qui, d'une manière ou d'une autre, ont rendu possible la réalisation de ce mémoire. En particulier je tiens à remercier mon directeur de recherche, Jacques Fisette qui m'a soutenu et orienté depuis le tout début de cette recherche jusqu'à ses dernières finitions. Merci également à Alfredo Stein et Irène Vance de l'ASDI pour m'avoir permis d'obtenir mon stage et d'effectuer mes recherches de terrain en étant basé à la fondation PRODEL. Merci à tous les membres de la fondation qui m'ont accueilli de façon remarquable dans leur organisation et ont mis à ma disposition des outils de travail sans lesquels je n'aurais certainement pas pu réunir toutes les informations que j'étais venu chercher. Je tiens à remercier tout particulièrement Marlon Olivas Altamirano (son directeur), et Magdalena Miranda pour leur gentillesse et leur précieuse aide. Enfin, un grand merci à mon entourage plus proche qui m'a soutenu dans mes phases de découragement et a su me redonner confiance en moi.

Abréviations et Acronymes

AB	Épargne-Subvention
ABC	Épargne-Subvention-Crédit
APD	Aide Publique au Développement
ASDI	Agence suédoise pour le développement international
ASOMIF	Association nicaraguayenne des institutions de microfinance
BAVINIC	Banque de Logement du Nicaragua
BCEI	Banque d'Amérique Centrale d'intégration économique
BID	Banque Interaméricaine de Développement
BM	Banque Mondiale
CGAP	Consultative Group to Assist the Poor
FDL	Fond de Développement Local
FJN	Fondation José Nieborowski
FMI	Fond Monétaire International
FNI	Institution financière nicaraguayenne d'investissement
FOSOVI	Fond Social de Logement
IMF	Institution de Microfinance
IMFNG	Institution de Microfinance Non Gouvernementale
INVUR	Institut national pour le logement urbain et rural

KFW	Agence de Coopération Internationale Allemande
LIHP	Low Income Housing Program
PAGSF	Projet d'accès généralisé aux services financiers
PRODEL	Fondation pour la promotion du développement local
PRSP	Poverty Reduction Strategic Plan
SIBOIF	Superintendance des banques et autres organismes financiers

Introduction et présentation de la recherche

Le Nicaragua connaît un déficit de logements décents très important qui continue de s'agrandir d'année en année. L'un des problèmes centraux qui alimente ce déficit se trouve dans l'incapacité de l'offre formelle de logement à répondre aux besoins des familles à faible revenu. L'objet de ce mémoire est d'analyser les principales défaillances du secteur du logement dans ce pays et de comprendre d'où elles proviennent. Nous espérons ainsi contribuer à la recherche de solutions adéquates qui réduisent ce déficit.

Il existe un certain consensus sur les origines du manque de logement au Nicaragua (et dans le reste du monde) mais les causes exactes de ce déficit nourrissent de nombreuses discussions qui sont particulières au cadre national dans lequel il s'est créé. Nous verrons que parmi les différentes hypothèses avancées au niveau international face à ce type de problème, au Nicaragua, c'est celle d'une défaillance du secteur financier à répondre aux besoins des plus pauvres qui prime. Quand nous avons commencé nos recherches, nous sommes partis de l'hypothèse que les politiques et initiatives mises en place dans le pays en matière de financement du logement étaient grandement inadaptées aux besoins. Mais cette hypothèse a eu tôt fait d'être infirmée au cours de nos recherches. En effet, il existe au Nicaragua de nombreux programmes de financement du logement dont les objectifs répondent très bien aux problèmes du secteur. Ces programmes n'ont pas été mis en place au même moment, ni par les mêmes acteurs mais il semble que, dans leur approche du problème et dans la répartition de leurs objectifs, ils se complètent très bien et forment un canevas cohérent qui traite chacune des facettes du problème. Nous aurions pu arrêter là nos recherches et penser que dans la décennie à venir ces programmes viendraient à bout du problème (ou le réduirait tout au moins de manière significative). Mais deux choses nous ont poussés à continuer. Tout d'abord le problème de départ. Le manque de logement est une réalité urgente et indiscutable qu'on ne peut ignorer et auquel il faut remédier au plus vite. Ensuite le fait que pris ensemble ces programmes ne semblent pas en voie de réussir dans la

réduction de ce déficit. En effet, soit en raison de leur faible envergure soit par manque d'efficacité, il semble qu'il ne soit pas nécessaire d'attendre la fin des phases de chaque programme pour conclure qu'ils ne réussiraient pas à stopper l'élargissement de l'écart existant entre besoins en logement et disponibilité.

Nous avons donc décidé de questionner les initiatives mises en place dans le secteur et les raisons qui expliquent que ce canevas d'action, a priori cohérent, ne permette pas de régler le problème. Pour ce faire, nous sommes allés sur le terrain étudier chacune de ces initiatives¹. N'ayant ni le temps ni les moyens financiers d'analyser l'ensemble des programmes mis en place en matière de financement du logement (qui nous le verrons sont particulièrement nombreux au Nicaragua) nous avons décidé de nous focaliser sur ceux que nous considérons comme les trois principaux. Le programme de logement pour personne à faible revenu (LIHP), le programme d'accès généralisé aux services financiers (PAGSF) et le programme de développement local (PRODEL). Ces trois programmes offraient par ailleurs de très bons exemples à plusieurs niveaux et notamment en termes de complémentarité d'objectifs (sans concertation directe préalable), de représentation des sphères sociétales (publique, privée et civile) et d'échec au niveau de la synergie de leurs actions.

L'étude des ces programmes et les entretiens que nous avons menés auprès de leurs dirigeants ont été très instructifs et nous ont permis de développer la thèse centrale de notre mémoire. Ces initiatives se complètent certes bien sur le plan théorique mais échouent à réaliser cette synergie qui leur permettrait de concrétiser sur le plan pratique leurs objectifs. Ceci ne veut pas dire qu'ils échouent tous. Certains connaissent au contraire de grandes réussites et les autres arrivent tout de même à remplir certaines parties de leurs programmes d'action. L'échec dont nous parlons dans ce mémoire est donc un échec systémique à réduire le déficit de logement. La mise en place de ces initiatives n'est pas suffisamment coordonnée pour réaliser sur le terrain la complémentarité qu'elles ont sur le plan théorique.

¹ Nous avons, pour ce faire, obtenu une bourse du Groupe Interuniversitaire de Montréal (GIM) « Ville et développement »

Nous avons constaté sur place que ceci est dû à un manque évident de collaboration et de coopération entre chacun de ces programmes. Ces derniers agissent de manière cloisonnée et participent à une organisation du secteur en silo hautement inefficace.

Une fois que nous avons fait ce constat nous avons poussé un peu plus avant notre réflexion pour tenter de comprendre d'où pouvait provenir un tel cloisonnement reconnu comme inefficace par la grande majorité des acteurs. Il est dû de manière évidente à une forte incohérence des politiques de financement du logement. En nous appuyant sur la littérature récente décrivant les formes que peuvent prendre ces incohérences des politiques nous avons tenté de déterminer qui pouvait être tenu responsable d'une telle approche silo. Était-ce l'État? La société civile? Le marché? Ou était-ce l'Aide Publique au Développement (APD) qui finance la grande majorité de toutes ces initiatives? Nous nous sommes rendu compte qu'il n'y a pas de réponse tranchée et que ces incohérences s'expliquaient principalement par l'influence de l'APD et la fragilité de l'État nicaraguayen.

Notre recherche se divise en quatre parties. Chacune de ces parties se base sur les conclusions de la précédente. Nous construisons ainsi une analyse progressive et solide du problème qui nous amène à développer dans nos deux dernières parties notre hypothèse centrale :

L'organisation en silo du secteur du financement du logement entraîne une incohérence des initiatives et un manque d'efficacité qui ne permettent pas la résorption du déficit.

Dans la première partie nous exposons le fonctionnement du secteur du logement et son importance dans le processus de développement. Une analyse du marché immobilier et des conditions nécessaires à son bon fonctionnement, nous permet de mettre à jour les possibles sources d'inefficacité. Dans la dernière section nous explorons plus en détail la piste du financement du logement qui s'avérera centrale dans le cas du Nicaragua.

La seconde partie de ce mémoire présente le déficit actuel du logement au Nicaragua, sa nature et ses origines. Ensuite pour permettre de bien identifier les causes exactes de ce manque de logements décents nous revenons sur les éléments nécessaires au bon fonctionnement du secteur et analysons la situation particulière du Nicaragua. Cette analyse confirme notre hypothèse selon laquelle les aspects financiers jouent un rôle centrale dans le manque d'accès des population à un logement décent. Nous présentons alors les trois programmes de financement du logement que nous avons choisis d'étudier.

La troisième partie de notre travail analyse plus en détail les bilans d'action de chaque programme étudié. Puis en se basant sur cette analyse elle décrit en quoi ces programmes s'inscrivent dans une organisation en silo. Enfin nous expliquons quelles sont les types d'incohérence de politique qui peuvent aboutir à une telle organisation.

Pour finir, dans notre quatrième et dernière partie nous nous appuyons sur ces types d'incohérence politique pour comprendre d'où vient exactement la mise en place de cette organisation en silo. Nous concluons sur le cas nicaraguayen en donnant quelques recommandations puis nous ouvrons le débat sur le plan international.

Partie I : Fonctionnement du secteur du logement

Section 1 : Importance du logement et fonctionnement général d'un marché immobilier

Importance du logement dans le processus de développement

Le point crucial qui a motivé ce mémoire réside dans le fait que le logement et les infrastructures urbaines qui l'accompagnent sont essentiels au bien être social et à la fonction de production économique des villes. Or c'est sur ces mêmes villes que reposent principalement la croissance et la stabilité économique d'un pays. Ainsi, sans logements ni services publics les travailleurs ne peuvent être productifs et les économies tant urbaines que nationales en ressentent les conséquences. On comprend donc pourquoi la résolution du problème du logement dans les PED est doublement essentielle. Celui-ci a, en effet, un impact direct sur l'amélioration des conditions de vie des populations mais également un impact indirect issu de ce dernier. En effet, l'amélioration des conditions de vie des travailleurs et de leur quotidien urbain se répercute sur la croissance économique locale et nationale et permet alors d'espérer, à plus long terme, une réduction significative du problème de la pauvreté dans son ensemble. Le secteur du logement, s'il se porte bien, est donc au centre d'un cercle vertueux. Mais dans le cas inverse, c'est bien d'une spirale d'appauvrissement dont il s'agit.

Par ailleurs, dans nos sociétés modernes, outre les bienfaits sociaux qu'elle peut avoir, la possession d'un logement forme bien souvent la base indispensable à tout enrichissement personnel. L'accession à la propriété d'un logement passe par les mécanismes d'épargne et de prêt permettant son acquisition, sa construction ou son amélioration. L'accès à ces moyens financiers et cependant généralement lui-même subordonné à la présentation de

garanties foncières.² Ainsi l'amélioration des mécanismes d'accèsion aux crédits immobiliers permettant l'acquisition d'un logement et la construction d'un patrimoine, constitue un levier essentiel et fondamental à l'enrichissement de chacun et donc de tous.

Dans ce cadre, la coordination des différents acteurs financiers et institutionnels du secteur du logement doit faire l'objet d'une attention toute particulière car c'est grâce à elle que les plus pauvres pourront accéder aux fonds nécessaires à la réhabilitation, ou à la construction d'un logement décent et quitter ainsi le cercle vicieux de l'appauvrissement pour entrer dans une spirale d'enrichissement.

Un concept de « droit au logement » a découlé de la prise de conscience de l'enjeu que représente l'habitat pour tous. Il s'est affirmé tout au long des cinquante dernières années à travers la mise en place d'une législation visant à faire appliquer et respecter ce droit par les gouvernements nationaux. Le concept, déjà présent dans l'article 25 de la déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, est réapparu au cours des assemblées générales des Nations Unies à la fin des années 1980, de même que durant la déclaration de Vienne sur les droits de l'homme et la conférence Habitat II qui eut lieu à Istanbul en 1996. Ces ordonnances n'impliquent évidemment pas la mise à disposition de logement gratuit par les États concernés mais plutôt la mise en place d'un cadre légal, économique et social favorisant la réalisation de cet objectif.

Fonctionnement des marchés immobiliers (et le manque d'accès aux services financiers)

² Hernando De Soto (2000). "The Mystery of Capital : Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else", Basic Books, New York

Dans une économie capitaliste classique, le marché immobilier fonctionne, à quelques nuances près, toujours de la même façon. Comme n'importe quel autre marché, il est censé coordonner de manière efficace et si possible efficiente (à moindre frais et le plus rapidement possible) l'offre et la demande de logement. On dénombre un certain nombre d'acteur sur de tels marchés qui ont chacun un rôle particulier et des attentes spécifiques.

-Les familles cherchent à trouver un toit et à être connectées aux services sanitaires et de communication (eau, électricité, égout, route...etc.).

-L'État ou parfois des entreprises privées desservent chaque habitation en infrastructure et permettent ainsi aux familles d'accéder aux services sanitaires de base et aux réseaux de communication (réels et virtuels).

-Des propriétaires privés ou publics mettent les terrains où seront construit les habitations sur le marché.

-Les travailleurs du secteur de la construction (architectes, entreprise de construction, maçons, charpentiers, entreprises de vente de matériaux) mettent, moyennant finance, leurs services et matériaux à la disposition de ces familles pour leur permettre de construire un logement décent.

Enfin pour permettre à tous ces organes de fonctionner ensemble et d'échanger facilement sur les marchés immobiliers, il leur faut l'équivalent de notre sang, le fluide vital de l'économie ; l'argent³. Nous verrons que c'est bien là, dans le financement de ces logements que se situe le nœud du problème. Pour leur permettre d'acquérir un logement le plus rapidement possible, des institutions financières de différents types (publiques, privées et non gouvernementales) offre des crédits aux individus qui ne sont pas en mesure de satisfaire immédiatement aux nécessités financières requises pour la construction du dit logement.

³ Il est intéressant de noter que le mot hébraïque *dam*, le sang, utilisé au pluriel, *damim*, signifie argent.

En conclusion un secteur du logement sain doit, à première vue, comporter trois conditions préalables⁴ :

- Une disponibilité de terrain et une sécurité foncière
- Un secteur de la construction suffisamment développé
- Des services financiers permettant l'acquisition de ces terrains et la construction de ces logements

Section 2 : Les conditions nécessaires au bon fonctionnement du secteur du logement

Dans cette section nous revenons sur les fondements d'un marché immobilier sain que nous venons d'introduire. Nous nous baserons sur l'étude de ces fondements et sur nos conclusions pour analyser dans la seconde partie de ce mémoire le secteur du logement au Nicaragua.

Selon l'avis des spécialistes du domaine et en particuliers ceux des institutions bi et multilatérales de développement, il existe trois principaux facteurs internes qui influencent les marchés du logement et donc la performance du secteur du logement dans son ensemble⁵. Ces facteurs sont premièrement la disponibilité de terrain accompagnée d'une certaine sécurité foncière, deuxièmement les conditions du secteur de la construction et troisièmement la disponibilité de services financiers permettant l'acquisition de ces terrains et la construction de ces logements. Enfin pour que ces éléments soient correctement coordonnés, un environnement institutionnel stable et efficace est nécessaire.

⁴ Eduardo Rojas and Michael Jacobs (2006). "Sharpening the Bank's Capacity to Support the Housing Sector in Latin America and the Caribbean" Social Programs Division, IDB

⁵ Eduardo Rojas and Michael Jacobs (2006). "Sharpening the Bank's Capacity to Support the Housing Sector in Latin America and the Caribbean" Social Programs Division, IDB

« Theory and practice show housing to be a synthetic sector in which effective programs and policy require action in institutional strengthening, credit, subsidies, property rights, basic services, and land development. »

Source : Robert M. Buckley and Jerry Kalarickal (2006). « 30 years of World Bank shelter lending : What have we learned ? ». The World Bank, Washington DC

Ces conditions de base restent les mêmes partout mais les outils qui les rendent fonctionnelles peuvent varier d'un pays à l'autre. En particulier dans les pays pauvres, les problèmes de sécurité foncière prennent souvent le pas sur les problèmes de la disponibilité de terrain.

La disponibilité de terrain et le problème de la sécurité foncière

« In many ways, and in many places, urban land markets remain the most pervasive binding constraint on the provision of shelter for the urban poor. »

Source: Robert M. Buckley and Jerry Kalarickal (2006). « 30 years of World Bank shelter lending : What have we learned ? ». The World Bank, Washington DC

« Pas de logement (durable) sans un terrain (légal) sur lequel construire ». On pourrait résumer le problème que nous décrivons ici par cette évidence. Il existe une très vaste littérature concernant l'importance du foncier pour le développement d'un secteur du logement fonctionnel qui permette à l'offre de répondre à la demande. Le problème du foncier se divise en deux parties. C'est tout d'abord sur la simple disponibilité de terrain que l'on se penche. C'est en effet cette disponibilité (ou raréfaction) qui joue un rôle prépondérant sur le niveau des prix des terrains sur les marchés fonciers. Ceci joue un rôle très important dans les grandes villes où le manque de terrain fait monter les prix du foncier de manière exponentielle et oblige les familles à bas revenus à s'installer toujours plus loin des centres des villes contribuant ainsi à l'étalement urbain. Ce phénomène se retrouve partout sur la planète, aussi bien dans les pays du Nord que dans les pays en développement.

Nous verrons cependant plus loin, que dans le cas qui nous intéresse (le Nicaragua), ce n'est pas tant la disponibilité spatiale qui est en question.

L'autre caractéristique du foncier qui en fait un enjeu crucial pour tout secteur du logement et par extension pour toute une économie se trouve dans ce qu'on appelle la sécurité foncière ou le droit du sol. En effet, dans notre société capitaliste le sol et son appropriation privée constituent une base essentielle sur laquelle nos économies se développent. Sans un système clair de propriété foncière accompagné de titres légaux, le secteur du logement ne peut se développer sainement. Mais les enjeux qui entourent ces titres de propriété vont beaucoup plus loin. En effet, les titres de propriétés permettent, en quelque sorte, de capitaliser sur la terre et de la faire valoir comme garantie hypothécaire sur les marchés financiers. Cette connexion fondatrice de nos économies et les problèmes que peuvent entraîner sa rupture ont été minutieusement explorés par Hernando De Soto dans son livre paru en 2000 "*The Mystery of Capital : Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*". Il y montre à quel point le capital présent sur le secteur immobilier des pays pauvres est d'une part très important, et d'autre part fortement inexploité. Selon lui, le problème de l'accès des pauvres aux marchés financiers (reconnu internationalement comme étant le frein numéro 1 au développement des PED) est directement lié à leur incapacité à faire valoir leur propriété par manque de titres légaux. Son livre et la thèse qu'il y expose (très bien étayé par un vaste travail de terrain) ont eu un retentissement international et bien que ces idées aient été beaucoup discutées elles ne peuvent aujourd'hui être omises dans une analyse sérieuse d'un secteur du logement.

Nous venons de mettre en lumière une double nécessité préalable au développement sain du secteur du logement. D'une part la disponibilité foncière et d'autre part la sécurité légale qui accompagne l'occupation d'un terrain. En nous basant sur cela, nous étudierons dans la partie suivante la situation foncière nicaraguayenne, c'est à dire la disponibilité de terre et l'état du système de titre de propriété ainsi que les enjeux concomitants pour le développement du secteur du logement.

Le marché de la construction

Bien que la littérature spécialisée soit comparativement bien plus prolifique sur les questions touchant aux droits du sol et à l'accessibilité aux services financiers, le secteur de la construction⁶ n'en reste pas moins un pilier essentiel de tout marché immobilier. Il constitue le ciment qui lie l'ensemble des fondements de ces marchés. Par ailleurs c'est principalement à travers lui que les politiques favorisant le logement permettent de stimuler l'ensemble de l'économie. Il est très souvent mis en avant que le logement est essentiel au développement d'un pays mais ceci implique avant tout un secteur de la construction en bonne santé. En effet, s'il n'est pas performant c'est non seulement l'ensemble du marché du logement qui se trouve bloqué mais c'est également ses liens avec le reste des secteurs économiques nationaux qui se trouvent coupés.

Le secteur de la construction se divise en deux parties. La partie formelle et la partie informelle. Dans la première des entrepreneurs professionnels se chargent de la construction des logements à des prix plus ou moins élevés selon l'état du marché et les coûts des matières premières utilisés. La seconde, très répandue dans les pays en développement, est beaucoup moins structurée. Les populations construisent et/ou rénovent leur logement eux-mêmes (auto-construction), grâce à une entraide familiale et de voisinage et de manière progressive. Les coûts de ces constructions restent relativement tributaires de ceux des matières premières mais sont incomparablement plus faibles que ceux du secteur formel. Certains auteurs (le plus connu étant John Turner) ont mis en exergue ce potentiel de l'auto-construction informelle et décrié du même coup les interventions du gouvernement.

« Turner minimised the rôle of government, limiting it to providing essential environmental improvments and public services, thereby allowing sqatters and/or slum/dwellers to improve gradually their living conditions »

⁶ Par « secteur de la construction » nous entendons promoteurs immobiliers, entreprise de construction, fournisseur de matière première et bien entendu les familles demandeuses qui prennent parfois tour à tour (dans l'informalité) chacune de ces casquettes.

Source : Herbert Werlin, (1999) “The Slum Upgrading Myth” Urban studies, vol 36, No 9, 1523-1534

Cette capacité des populations pauvres à (auto)construire et rénover progressivement leur habitat à de très faibles coûts est un avantage certain mais il n'est pas suffisant à la résolution des problèmes de logement que connaissent certaines régions du monde. Pour rendre les avantages de la construction informelle profitable au secteur du logement dans son ensemble sur le long terme, il est capital de les encadrer de manière compréhensive et de les soutenir avec des outils financiers adaptés.

« Slum upgrading approach requires a very powerful as well as humanistic bureaucracy to carry it out successfully. While such a bureaucracy is rare in LDCs, that the 'minimal state', advocated by Turner can deal with the problems typically encountered in slum upgrading is a dangerous illusion. »

Source : Herbert Werlin, (1999) “The Slum Upgrading Myth” Urban studies, vol 36, No 9, 1523-1534

L'approche microfinancière fait partie intégrante de cette idée de fournir des financements adaptés aux modes de construction progressive et autogérée des populations pauvres. Nous allons voir dans la fin de cette première partie théorique l'importance de ce type d'approche et du cadre financier général dans lequel elle s'intègre.

Le système financier

Dans nos sociétés, le système financier est devenu aujourd'hui tout aussi essentiel à l'acquisition d'une maison que le sol sur lequel elle est construite, les briques qui la constituent et le charpentier qui la couvre. Un bon système financier doit permettre à l'offre et à la demande de logement de se rencontrer. Pour ce faire, il étale le paiement du bien immobilier sur plusieurs années, ce qui permet aux familles demandeuses d'obtenir leur logement avant d'avoir réuni l'ensemble des fonds nécessaires à son acquisition. À la

différence du financement d'autres biens, dans le cas d'un logement l'étalement temporel du paiement peut être très grande compte tenu de la durabilité du bien acquis. Par ailleurs, un système financier efficace doit servir toutes les tranches de populations, des foyers les plus riches aux familles les plus démunies. Pour pouvoir offrir des services à un tel éventail de clients, il est capital que ce système offre des outils financiers adaptés (mécanismes d'épargne, prêts, prêts hypothécaires, subventions). Ces outils doivent permettre aux différentes sources de financement qui existent (cf. annexe 1) d'être accessibles aux personnes qui les requièrent. C'est aujourd'hui sur ce système financier que les organisations et banques de développement international focalisent l'attribution de leurs fonds pour le logement.

« In response to the increase in the demand for shelter assistance, the Bank should increase its emphasis on two areas:

1 Efforts to improve the provision of housing subsidies.

2 The reach of housing finance should be cautiously expanded. »

Source : Robert M. Buckley and Jerry Kalarickal (2006). « 30 years of World Bank shelter lending : What have we learned ? ». The World Bank, Washington DC

Cette emphase sur le secteur financier s'est faite après avoir réalisé que les besoins en services financiers des pays en développement étaient très différents de ceux des pays riches et que, par conséquent, il était essentiel de les adapter à cette demande particulière. Nous verrons dans la partie suivante que ce secteur est au cœur du problème nicaraguayen du logement. Aussi, avant d'entrer dans le cas spécifique de ce pays, et pour mieux préparer notre analyse, nous allons voir dès maintenant quel est l'état de chacune des sources de financement dans les PED en général et comment le secteur financier peut s'adapter à ces besoins particuliers.

Section 3 : Les différents modes de financement et leurs utilisations dans les pays en développement

Il existe trois principaux modes de financement (l'épargne, le crédit et la subvention). Pour chacun de ces modes, de nombreux produits financiers ont été inventés. Parmi eux on pourrait citer les plans épargne logement, les assurances vie, les prêts hypothécaires, les microcrédits ou encore les déductions d'impôt sur accession à la propriété. Ces produits sont extrêmement variés dans les pays riches et répondent relativement bien à la demande. À l'inverse dans les pays pauvres cette offre perd quelque peu en diversité et beaucoup en pertinence. Autrement dit, les modes de financement et les produits financiers qui les accompagnent ne correspondent pas à la demande et aux besoins particuliers des pays pauvres.

Par ailleurs, les réglementations et les supervisions effectuées autour de chacune de ces formes de financement se sont toujours concentrées sur deux points ; la protection des épargnants et la stabilité du système. Mais dans les PED, les populations les plus pauvres n'ont pas accès à ces services et ne sont donc ni concernées par la protection d'une épargne inexistante ni par la stabilité d'un système dont ils ne font pas partie et que bien souvent ils ne connaissent que très peu. Ces problèmes d'exclusion des services financiers sont valables partout dans le monde mais c'est dans des pays pauvres comme le Nicaragua qu'ils sont les plus criants. Et pourtant si l'on veut construire des sociétés qui se développent de façon durable et où chacun peut se procurer un toit sous lequel vivre, cette préoccupation de l'accès aux services financiers doit trouver la place qu'elle mérite au côté des deux précédentes généralement mises en avant ; la protection et la stabilité du système. Nous allons voir maintenant plus en détail pourquoi ce problème d'inclusion est encore plus vif dans les pays en développement en examinant l'état de chacun des ces trois formes de financement dans les pays pauvres.

Utilisation de ces modes de financement dans les pays pauvres?

Comme nous venons de le dire, on retrouve dans les pays pauvres (dont le Nicaragua est très représentatif), les trois grandes formes de financement présentes dans les pays riches. Cependant les outils financiers qui permettent d'adapter l'offre à la demande et d'utiliser judicieusement ces trois formes de financement sont souvent inadaptés aux modes de vie des populations à très faibles revenus. Nous allons décrire dans cette section en quoi ces trois modes de financement ne peuvent être appréhendés de la même façon par un ménage aisé et un ménage à très faible revenu.

L'épargne chez les plus pauvres

Plus le revenu est élevé, moins la part des biens essentiels (comme la nourriture) occupe une place importante et plus la part du revenu consacrée à l'épargne. Autant dire que chez les populations les plus pauvres, cette épargne est pour ainsi dire inexistante. Outre cette explication simpliste et pourtant dure de vérité, on trouve d'autres raisons à la quasi absence d'épargne chez les ménages à faible revenu qui forment la grande majorité de la population des PED.

Il s'agit d'abord d'une question de culture. Ne pas manger le pain qu'on vient de produire sous prétexte qu'il deviendra plus gros demain n'est pas une évidence universelle. Les ménages occidentaux ont une tendance à vivre dans une constante projection dans l'avenir, mais les ménages pauvres eux gagnent, pensent et dépensent (en un mot vivent) au jour le jour. Par ailleurs, même si certains pourraient envisager l'épargne, ils se heurteraient à un désert du côté de l'offre de services qui, tout comme les fonds de garanties et les produits d'assurance, forme le grand absent des services financiers pour les pauvres, c'est-à-dire de la microfinance⁷. De plus, même quand des services adaptés aux ménages pauvres (en mesure d'épargner) sont mis en place, ces ménages peuvent manquer de confiance vis-à-vis de ces organismes et refuser de leur confier leurs faibles économies si durement gagnées. Et vu le

⁷ En 1998 seulement 5% des ménages nicaraguayens possédaient un compte bancaire.

passif de corruption des milieux financiers dans les PED (et c'est particulièrement vrai au Nicaragua) cette méfiance est tout à fait compréhensible.

L'offre de prêt dans les pays pauvres

La demande des consommateurs est en grande partie fonction de l'offre. Le marché ne faisant généralement que peu d'effort pour atteindre les populations pauvres, on pourrait résumer la situation de la manière suivante : les problèmes d'accès aux prêts financiers que connaissent les ménages pauvres des pays riches par manque d'apport personnel et de garanties deviennent tout bonnement insurmontables pour les familles très pauvres des PED. Mais les choses sont un peu plus subtiles que ça et à vrai dire, à niveau de pauvreté équivalente, il fait meilleur vivre dans le Sud que dans le Nord. Et ceci pas seulement pour des raisons climatiques, mais également du point de vue de l'accès aux services financiers. Ceci s'explique par la simple raison que la quantité de populations pauvres de ces pays est telle, que face à l'absence de prêt bancaire, des solutions, aussi précaires soient-elles, ont été petit à petit inventées par ces populations pour leur permettre d'accéder à un minimum de services financiers (tontines, réseaux familiaux, usuriers...). Ces sources de financement constituent bien souvent le seul et unique recours des familles complètement exclues des services financiers officiels (microcrédit incluse) et comme tout bon monopole, appliquent souvent des taux d'intérêt exorbitants. Ceci dit, en raison de leur caractère informel, ces sources de financement ne peuvent atteindre une échelle suffisante pour répondre à la demande globale de financement de ces populations. Nous allons donc ici nous concentrer sur les mécanismes de prêts formels et les obstacles spécifiques des PED empêchant, sur ce secteur, l'offre et la demande de se rencontrer.

Les obstacles culturels de l'épargne sont ici encore valables. Au manque de confiance des familles dans les institutions de crédit s'ajoutent des traditions sociales profondément ancrées dans la société. L'exemple le plus frappant est celui des femmes qui (cela a été

prouvé à maintes reprises) sont les plus à même de mener à terme des emprunts financiers mais se trouvent pourtant très souvent exclues des affaires économiques familiales. À la pression de la famille s'ajoute un taux d'alphabétisation inférieur à celui des hommes qui constitue un obstacle de plus dans leurs rapports avec ces institutions.

Mais les obstacles ne sont pas uniquement culturels. De nombreuses personnes ne possèdent ni carte d'identité, ni certificats de naissance, ni aucun document légal attestant de leur identité ou de la propriété de certains actifs (en particulier titres de propriété ou de tenure). Leurs rapports avec des institutions financières qui requièrent toujours un minimum de garanties n'en sont rendus que plus difficiles. À ceci vient s'ajouter la distance qui sépare le domicile des familles aux agences de l'institution financière.⁸

Du côté de l'offre les choses ne sont pas plus reluisantes. Le secteur officiel (formel) compte deux grandes catégories d'organisme fournissant des prêts. Les institutions bancaires classiques et les institutions de microfinance (IMF, détenant souvent un statut d'ONG). Les premiers ne prêtent pour ainsi dire jamais aux personnes à très faible revenu et ce pour les raisons que nous venons de mentionner (principalement l'absence de titre de propriété et de garantie financière). Les seconds leur prêtent, mais à des taux plus élevés en raison des frais administratifs majorés associés aux pratiques de prêt aux tranches de revenus plus faibles (entraînés notamment par la petite taille des prêts et les difficultés de collecte des remboursements).

Nous pensons comme beaucoup que l'accès des pauvres aux services financiers est un passage obligé pour leur permettre d'obtenir un logement décent. Au-delà de ça, comme nous l'avons souligné au début de ce mémoire, nous pensons que l'acquisition d'un logement et des titres de propriété qui l'accompagne forme un tremplin permettant aux plus démunis de sortir du cercle vicieux de la pauvreté et de s'enrichir, et par là même de participer à l'enrichissement de leur pays. Il est donc nécessaire de souligner, une fois de plus que cet accès doit être offert à tous. Et dans le cas des plus démunis ceci passe nécessairement par des politiques de subventions.

⁸ UN (2006). « Construire des secteurs financiers accessibles à tous »

Quelles subventions pour les pauvres du Sud ?

Il existe différentes catégories de subventions : celles stimulant la demande et celles facilitant l'offre, celles qui dépendent de l'emplacement géographique (par exemple favorisant les populations rurales) ou des types de ménages (monoparentale, famille nombreuses...) ou encore celles qui prennent la forme de droits ou qui sont rationnées/allouées à un nombre limité de ménage (souvent basées sur les revenus).

Dans la littérature spécialisée on parle souvent de subventions intelligentes. « La notion de *subvention intelligente* est généralement employée pour désigner des instruments destinés à maximiser les bénéfices sociaux tout en minimisant les distorsions et les erreurs de ciblage. »⁹ Ces subventions sont faciles à définir mais extrêmement difficiles à mettre en place. En effet, comme nous l'avons déjà dit, le point le plus délicat dans la mise en place d'un système de subvention se trouve dans son élaboration. Il faut pour cela bien définir les objectifs que l'on cherche à atteindre et bien étudier le contexte dans lequel ces subventions vont être introduites (fonctionnement des marchés). Parce que chaque conjoncture nationale est différente, un système de subvention qui fonctionne dans un pays n'est pas nécessairement bon pour un autre pays. Cette règle est particulièrement vraie entre pays riche et pays pauvres, mais elle se vérifie également entre deux pays qui semblent a priori rencontrer des problèmes similaires.

Par ailleurs, très souvent les politiques de subvention cherchent à répondre avec un unique système à un ensemble de problèmes d'échelles très variées (notamment en termes de tranches de revenus, de stimulation économique ou de soutien social). Or, en théorie pour ne pas créer de distorsions et éviter les externalités négatives il faudrait répondre à chaque

⁹ UN (2006). « Construire des secteurs financiers accessibles à tous »

problème avec un programme à part entière. Dans la pratique ceci étant totalement irréaliste et très peu efficient, on agit de la manière opposée. C'est-à-dire qu'avec un seul et même programme de subvention on voudrait relancer la croissance par une stimulation du secteur privé, améliorer l'accès aux services financiers des plus pauvres (« bridge the financial gap »), intégrer les organisations civiles aux politiques nationales de logement, et bien évidemment fournir un toit aux familles les plus démunies (c'était là le but avoué du programme de subvention de l'INVUR que nous étudierons en profondeur dans les partie suivante). Il est pourtant totalement illusoire et même hautement contreproductif que de chercher à satisfaire tous ces objectifs en mettant au point un vaste programme à plusieurs volets et s'adaptant à l'échelle des besoins en suivant chaque tranches de revenus. Ce type de découpage des ménages entraîne nécessairement les fameux problèmes économiques des « trappes de pauvreté » ou du « passager clandestin ». Le premier définit la tendance des ménages à rester dans des tranches de revenus faibles de manière à continuer à percevoir une subvention, ce type de comportement est cependant quasi inexistant dans les pays en développement et se rapporte plus aux pays riches. Ici, la nuance n'est pas toujours aisée entre le ménage qui décide de ne pas passer dans une tranche de revenu supérieure et celui qui falsifie ses revenus pour tomber dans la tranche inférieure. Nous avons ici notre second problème économique qui lui est plus que présent dans les pays en développement et entraîne de grande difficulté dans l'atteinte des objectifs des systèmes de subvention actuellement en place.

Un système innovateur réconciliant les trois sources

Ces trois sources ont généralement été considérées comme des formes de financement correspondant au niveau de richesse des personnes les utilisant. Ainsi les personnes les plus riches ont une épargne importante et peuvent soit payer d'une traite soit obtenir très facilement des prêt complémentaire, les personnes aux revenus intermédiaires épargnent ce qu'elle

Conclusion

Maintenant que nous avons fait le point sur le fonctionnement général du secteur du logement et des modes de financement qui lui sont offerts, nous allons examiner de plus près dans la partie suivante les particularités du secteur du logement au Nicaragua à la lumière du canevas théorique que nous venons d'exposer.

Partie II : Diagnostique de la situation du logement au Nicaragua

Dans cette partie nous décrivons d'abord en détail le déficit de logements au Nicaragua tant en termes qualitatifs que quantitatifs. Cet exposé est également accompagné d'une description du contexte dans lequel il est apparu, s'est agrandi et continue aujourd'hui de se creuser. Pour mieux comprendre les causes de ce déficit, nous allons explorer les organes vitaux du marché nicaraguayen. Nous verrons que c'est principalement au niveau du secteur financier que se situe le problème. Partant de cette conclusion, nous explorerons les interventions qui ont pris place durant ces dernières décennies et nous concentrerons notre analyse sur trois programmes qui, en plus d'être les interventions les plus importantes, représentent très bien l'ensemble des initiatives présentes dans le secteur.

Section 1 : Le Nicaragua et son déficit de logement

Un pays qui concentre les handicaps

Le Nicaragua se classe parmi les trois pays les plus pauvres d'Amérique Latine. On estime que 79,9 % de sa population vit avec moins de deux dollars par jour (PNUD, IDH, 2006). Le pays constitue sur de nombreux points une bonne illustration des problèmes mondiaux en matière de développement. Cette situation d'extrême pauvreté le Nicaragua la doit à plusieurs facteurs d'appauvrissement qui touchent ce pays de manière particulièrement aigue. Depuis son indépendance acquise en 1821 de concert avec la plupart des pays latino américains, le Nicaragua fut ballotté entre ingérences postcoloniales, rivalités politiques internes, guerres civiles, dictatures militaires et catastrophes naturelles. Au sortir de tous ces fléaux dont le dernier (l'Ouragan Mitch) date d'il y a à peine 10 ans, le Nicaragua se trouve dans une situation de pauvreté très alarmante qu'il combine avec une hétérogénéité impressionnante de niveau de revenu. Le Nicaragua est en effet l'un des pays les plus

inégalitaires au monde. Son coefficient Gini¹⁰ de revenu est de 0.6. À titre de comparaison, le Gini en Asie n'est que de 0.3 (World Development Indicator, World Bank, 2002). Le PNUD signalait dans son rapport sur le développement humain de 2002 que les 10% les plus pauvres de la population nicaraguayenne percevaient 0.8% de l'ensemble des revenus quand les 10 % les plus riches en recevaient 44.7%. Ces problèmes de pauvreté et d'inégalité sont le résultat de nombreux facteurs. Parmi eux il en existe un qui a la particularité d'être à la fois une cause et une résultante de ces problèmes ; le problème du logement. Le Nicaragua connaît aujourd'hui un très grave déficit en habitat qui, comme nous l'avons souligné au début de ce mémoire, est au centre d'un cercle vicieux puisqu'il entretient la pauvreté en même temps qu'il est alimenté par elle. On parle aujourd'hui dans ce pays d'un déficit d'environ 500 000 logements. Quand on sait que le Nicaragua ne compte que 5.7 millions d'habitants on comprend la gravité de la situation. Ceci signifie que près de la moitié de la population (en se basant sur une cellule familiale de 5 personnes) vit soit entassée dans des logements surpeuplés soit dans des habitations si précaires qu'elles ne peuvent être considérées et comptabilisées comme des logements dignes de ce nom (d'où l'importance du déficit officiel). Mais avant de décrire plus précisément ce déficit nous allons revenir rapidement sur les origines et causes de ce fossé entre le nombre d'habitant et le parc de logement de ce pays.

Retour sur les origines de la crise du logement

À l'instar de la plupart des pays en développement, la grave pénurie de logement qui touche aujourd'hui le Nicaragua trouve ses origines dans l'explosion démographique continue qu'il a connu depuis les années 1950 et dans l'urbanisation galopante qui a suivi. En 50 ans la population du pays a quadruplé sans que les infrastructures ne puissent répondre de manière adéquate à cette évolution. Au Nicaragua comme ailleurs, cette forte croissance de la population s'explique principalement par la diffusion dans le monde entier des progrès

¹⁰ Un coefficient 0 équivaut selon cet indicateur à une parfaite égalité.

techniques et médicaux issus des deux guerres mondiales. En effet, en plus de faire baisser le taux de mortalité, ces innovations ont augmenté considérablement la disponibilité de nourriture, de vêtement et assez ironiquement, d'abris. Ces mêmes progrès techniques ont permis à la révolution agricole de s'étendre sur l'ensemble de la planète et de réduire considérablement les besoins de main d'œuvre dans les campagnes. Les populations inactives se sont alors tournées vers les villes où elles espéraient trouver travail et prospérité. Cet exode rural fut la cause centrale sur laquelle se greffèrent d'autres facteurs qui enclenchèrent un phénomène global dont les conséquences sur la planète ne seront jamais surestimées : l'urbanisation du monde et l'explosion des villes. Par ailleurs, en plus de ces évolutions mondiales, au Nicaragua, comme dans les pays voisins, des catastrophes naturelles sont venues alimenter le manque de logement.

Origines connues mais causes discutées

Bien qu'il soit important de connaître les origines du problème, leur étude ne servirait que peu à la recherche d'une solution. Par ailleurs, il existe un certain consensus autour de l'origine du problème contrairement à ses causes qui nourrissent de nombreux débats. À travers nos recherches nous nous concentrerons donc plutôt sur les causes du problème, c'est-à-dire l'incapacité du Nicaragua à faire face à cette croissance démographique et aux facteurs énumérés plus haut qui viennent alimenter le déficit en logement. Pour ce faire nous utiliserons le cadre théorique du fonctionnement des marchés immobiliers que nous avons élaboré dans notre première partie pour étudier les raisons qui les empêchent de fonctionner correctement au Nicaragua et d'adapter l'offre à la demande de logement comme ils le font avec succès dans d'autres pays.

De quel déficit parle-t-on? État des données disponibles sur le manque de logement du pays

La plupart des rapports nationaux et internationaux sur la question du logement au Nicaragua mentionnent le plus souvent un déficit en habitat tournant autour d'un demi-million de logements. Cependant quand on y regarde de plus près les écarts existants entre les différentes estimations sont absolument déconcertants. Certains parlent d'une demande de 410 000 habitations quand d'autres portent leurs évaluations à 800 000¹¹. Nous ne chercheront pas ici à déterminer quelles sont les données les plus justes (celles-ci restant bien évidemment très approximatives) mais face à une telle imprécision il nous semble important de fournir quelques précisions quant à la nature exacte de ce déficit et de son estimation. Il y a principalement deux phénomènes qui viennent nourrir un déficit de logements. L'état de fort délabrement des logements existants (les personnes vivant dans ces conditions sont alors considérées comme sans logement lors des recensement) et le fait qu'ils soient surpeuplés.

Déficit qualitatif

Il est très important de prendre en compte les aspects qualitatifs des logements pour évaluer le déficit national. La littérature internationale est d'ailleurs très prolifique sur cette question et sur le débat rénovation versus construction¹² qu'elle entraîne. Quiconque se rend au Nicaragua se rend très vite compte que la qualité des logements est désastreuse. La BID évalue à 70 % la part du stock de logement requérant des rénovations. La moitié de ces logements, pourrait même tout bonnement nécessiter un remplacement. Sachant que le

¹¹ Ana Avilés (2007), "Microcrédito de Vivienda". ASOMIF.

¹² Herbert Werlin, (1999) "The Slum Upgrading Myth" Urban studies, vol 36, No 9, 1523-1534

Payne, G. (2005) "Getting ahead of the game: A twin-track approach to improving existing slums and reducing the need for future slums". Environment&Urbanisation vol 17

nombre de logement au Nicaragua tourne autour des 1.1 million, on peut conclure qu'environ 800 000 unités d'habitation¹³ sont très délabrés, et que 400 000 ne peuvent être décentement considérées comme des logements dignes de ce nom.

Problème de surpopulation

Quand on cherche à définir la situation en logement d'un pays et le manque existant il est capital de prendre également en compte le problème de surpopulation. On considère qu'il y a surpopulation dans un logement à partir de deux personnes et plus par pièce¹⁴. Certaines ONG estiment qu'un tiers du parc national de logement nicaraguayen est surpeuplé¹⁵. Les évaluations nationales parlent elles de 43.7% de la population vivant entassée dans des logements trop petits¹⁶. Et enfin la fondation PRODEL va jusqu'à estimer à 58% la part des familles vivant en surpopulation.

Déficit quantitatif

De ce problème de surpopulation et de l'état d'extrême délabrement d'une grande partie du parc immobilier (nécessitant parfois un remplacement intégral) on déduit le déficit quantitatif de logement. Ainsi lorsqu'on parle d'un déficit de 500 000 logements, cela ne signifie pas que 2.5 millions de nicaraguayens (environ 5 personnes par famille) vivent

¹³ Cette part correspond « approximativement » à l'évaluation effectuée fin 2004 par le plan national de logement (« Plan Nacional de Vivienda ») qui chiffrait le déficit qualitatif de logement à 800 000 logements. Ana Avilés (2007), « Microcrédito de Vivienda ». ASOMIF.

¹⁴ Source : Fondation PRODEL

¹⁵ Hábitat par la Humanidad (2008). « Información clave sobre La Situación de la Vivienda Social en Nicaragua ».

¹⁶ El Nuevo Diario (13/01/2008). « Mercado de la vivienda en Nicaragua aún es pequeño ».

dehors mais que ces familles ne vivent pas dans des conditions décentes en termes d'habitat et ont besoin d'être relogées.

Enfin si l'on se fie aux chiffres de la fondation PRODEL selon lesquels 2.8 millions de nicaraguayens sur un total de 5.5 ne vivent pas dans un logement décent on arrive à un déficit tournant autour de 500 000 logements.¹⁷ Ceci correspond, une fois de plus, au chiffre le plus généralement cité mais n'en reste pas moins très discuté. En effet, selon l'économiste Nestor Avendaño¹⁸ « Le déficit pourrait dépasser les 700 000 logements et non les 500 000 dont on parle généralement ».

Ainsi, selon ce que l'on entend par déficit de logement et selon la compilation de données effectuée, on arrive à des chiffres présentant d'importants écarts. Malgré cette diversité d'évaluation un consensus évident existe sur la précarité de la situation et sa constante aggravation.

Persistence et augmentation annuelle du déficit

Pour finir il est important de souligner que ce déficit n'est pas fixe. En effet loin de se stabiliser (et encore moins de diminuer) celui-ci augmente chaque année considérablement. Cette aggravation de la situation est due à plusieurs facteurs. La forte propension du pays aux catastrophes naturelles est loin d'être négligeable. En 1972 la capitale, Managua, fut en grande partie détruite par un tremblement de terre de magnitude 6.2. En 1992, c'est un tsunami qui est venu frapper les côtes du pays. Enfin, plus récemment, l'ouragan Mitch a causé la destruction de près de 50 000 logements en 1998. Le dernier ouragan en date (Félix) frappa le pays pendant mes recherches de terrain en septembre 2007. À ces catastrophes

¹⁷ PRODEL (2006). "Implementación del Programa Ahorro-subsidio-crédito (ABC) para el mejoramiento de vivienda social de familia de escasos ingresos Ejecutado por el INVUR y las instituciones de Microfinanzas" Informe Preliminar.

¹⁸ El Nuevo Diario (19/08/2006). "Urgen parar el déficit de viviendas".

vient s'ajouter la formation de 20 000 nouvelles cellules familiales chaque année.¹⁹ Ainsi en raison de ces facteurs et de l'incapacité du marché du logement à répondre à cette demande, le déficit augmente chaque année de 30 000 logements.²⁰

Quelle demande? Répartition par tranche de revenu

La répartition générale des revenus au Nicaragua est comme nous l'avons déjà mentionné extrêmement inégalitaire. Le PNUD estimait en 2006 à 45,1 % la population vivant avec moins de un dollar par jour. La même année, l'économiste Néstor Avendaño décrivait cette répartition des revenus de la manière suivante :

-75% des travailleurs avaient un salaire mensuel moyen de 95\$ ce qui donne un revenu familiale d'environ 190\$. Sachant que les dépenses de subsistance de base s'élèvent à 170\$ par mois, il est quasiment impossible à cette tranche de population d'utiliser leur revenu pour acheter un logement.

-10% des salariés avaient un revenu familial de 300\$. Cette tranche de population est en mesure d'acquérir un logement mais uniquement à travers des programmes particuliers de crédits et subventions.

-15% de la population active percevait un revenu familial supérieur à 850\$. Ce groupe de population n'éprouve pas de difficulté à accéder aux mécanismes de marché classiques.

Cette répartition des revenus donne une bonne idée de l'importance de la part de la demande en logement provenant de familles pauvres. Elle est par ailleurs confirmée par les

¹⁹ El Nuevo Diario (13/01/2008). "Mercado de la vivienda en Nicaragua aún es pequeño".

²⁰ PRODEL (2006). "Implementación del Programa Ahorro-subsidio-crédito (ABC) para el mejoramiento de vivienda social de familia de escasos ingresos Ejecutado por el INVUR y las instituciones de Microfinanzas" Informe Preliminar.

évaluations du Plan National du Logement (PNV) élaboré en 2005 par l'INVUR. Selon lui on peut diviser la demande de logement en trois tranches principales selon les niveaux de revenu mensuel des foyers. On obtient alors la répartition suivante :

- E) Moins de 58\$ (extrêmement pauvre). 11.7% des familles en demande de logement.
- D) Entre 58\$ et 150\$ (pauvre). 35.8% de la demande.
- C) Entre 150\$ et 350\$ (classe moyenne et basse). 33.7% des familles en demande.
- B) Entre 350\$ et 700\$ (classe moyenne). 13% des familles.
- A) Plus de 700\$ (classe moyenne haute et haute). 5.8% des familles.²¹

À chaque niveau correspond (ou devrait correspondre) un type d'offre de logement adéquat avec des arrangements financiers différenciés et des solutions d'habitat distincts. Mais quand on voit qu'environ 90% de la demande correspond à des populations provenant de classe moyenne à extrêmement pauvres on comprend que c'est particulièrement sur ce segment de population qu'il faut se concentrer pour réduire le déficit.

Au vu de l'ensemble des évaluations effectuées sur la situation du logement au Nicaragua et sur la composition de la demande il est difficile de ne pas relever à quel point elles sont différentes voire contradictoires. Ceci peut facilement se comprendre vu les difficultés rencontrées lors d'évaluations quantitatives menées dans un secteur très fortement informel. Si nous avons fourni dans cette section tous ces chiffres et avons mis en évidence leurs contradictions, c'est évidemment d'une part pour que le lecteur puisse avoir une idée générale de l'ampleur du problème mais c'est aussi pour souligner un autre point; dans certaine situation ce n'est pas dans la précision des travaux empiriques qu'on peut espérer trouver la solution à un problème. C'est, nous le pensons, le cas pour le problème du logement au Nicaragua. Dans ce type de situation comme l'a très bien dit Alfred Sauvy²² (en parlant des statistiques) « l'inexactitude du nombre est compensée par la précision des

²¹ Hábitat par la Humanidad (2008). "Información clave sobre La Situación de la Vivienda Social en Nicaragua".

²² Grand historien français à qui l'on doit des expressions telles que « le tiers monde »

décimales ». Nous pensons donc qu'il faut garder une certaine distance vis-à-vis de ces chiffres. Néanmoins, nous ne renions aucunement ici l'utilité de certains de ces rapports d'évaluation, ceux-ci sont essentiels pour une sensibilisation au problème. Ainsi, malgré leurs inexactitudes et leurs inutiles précisions, l'ensemble de ces chiffres et la quantité des rapports d'évaluations existants nous laissent tout de même devant une double évidence incontestable. Le déficit en logements décents au Nicaragua est abyssal et la demande en habitat qui en résulte est, pour sa très grande majorité, composée de familles à faibles revenus. De ce double constat on tire une double conclusion. Il est urgent de prendre les mesures nécessaires pour résoudre la situation et ceci implique une concentration sur les problèmes rencontrés par les familles les plus pauvres qui éprouvent de manière flagrante de gros problèmes dans leurs accès à un logement décent. Pour mieux cerner ces problèmes nous allons maintenant nous pencher sur l'état (au Nicaragua) des composantes essentielles d'un marché du logement fonctionnel mises en évidence dans notre première partie.

Section 2 : État des différents outils nécessaires au fonctionnement du secteur du logement au Nicaragua

Nous l'avons vu dans la première partie de ce mémoire, le bon fonctionnement d'un secteur du logement se base sur trois éléments essentiels :

- La sécurité foncière
- Le marché de la construction
- Le système financier

Ces éléments sont tout aussi essentiels les uns que les autres pour permettre au secteur de fonctionner correctement et de permettre à toutes les tranches de population (même les plus pauvres) d'accéder à un logement. Bien qu'il soit important de prendre en compte l'ensemble de ces éléments, les différentes politiques qui cherchent à atteindre cet objectif

se focalisent nécessairement sur l'une ou l'autre de ces trois composantes. À l'heure actuelle, les actions publiques liées au logement sont souvent beaucoup plus importantes en quantité et en diversité en ce qui concerne les moyens de financement²³. Ceci dit, certains soutiennent toujours que le problème des droits de propriété doit être impérativement traité préalablement (De Soto, 2000). Dans cette section, nous allons passer en revue la situation des ces trois composantes vitales pour le secteur du logement. Nous verrons que dans le cas spécifique du Nicaragua c'est bien l'organisation du secteur financier qui pose les plus grands problèmes et c'est pourquoi nous avons choisi de l'étudier.

Disponibilité et sécurité foncière au Nicaragua

Le coût de la terre au Nicaragua est relativement faible²⁴ et la densité de population sur le territoire est également assez faible (41 habitants/Km). La disponibilité foncière est par là même très élevée. Sur l'ensemble des logements nicaraguayens, environ 49.1% sont détenus à travers des titres de tenures officiels et 31.6% sont détenus de manière officieuse. Ce qui ne donne pas moins de 80.7% de propriétaires (un des chiffres les plus élevés au monde!) mais comportant tout de même 385 655 logements requérant une régularisation du titre de tenure²⁵. À la différence des données concernant le déficit en habitat il existe un très large consensus sur ces chiffres qui ne varient que de quelques pourcents selon les analyses, que celle-ci proviennent du CENAGRO (Recensement national agro-pastoral), du CENIDH (Centre Nicaraguayen des Droits Humains) ou du ENMNV (Sondage d'évaluation des standards de niveau de vie national).

²³ Eduardo Rojas and Michael Jacobs (2006). "Sharpening the Bank's Capacity to Support the Housing Sector in Latin America and the Caribbean". Annex: Rapid assessment of Housing sector. Social Programs Division, IDB

²⁴ « The cost of a services lot in Managua averages about US\$1000. The total (house plus lot)- \$3000 – compares to a cost of \$6000 to 7000 for a similar solution in neighboring Costa Rica, and \$7000 - \$12000 in Mexico. » Source: IDB (2001). Profile II of the "Low-Income Housing Program"

²⁵ Hábitat par la Humanidad (2008). "Información clave sobre La Situación de la Vivienda Social en Nicaragua".

Ces hauts pourcentages, ne signifie pas que le Nicaragua n'éprouve pas de difficultés foncières. Son système foncier est en effet très complexe et n'est pas sans entraver l'accès pour tous à un logement. Ces hauts taux de propriétaires (de même que la part de titres litigieux) proviennent majoritairement de la révolution sandiniste des années 1980 pendant laquelle de nombreuses terres furent confisquées et redistribuées. Par la suite, dans les années 1990 quand le front sandiniste quitta le pouvoir les litiges relatifs à ces confiscations refirent surface entraînant de nombreuses évictions et d'interminables procédures judiciaires. Une institution a été créée en 2005 pour régler ces litiges. Mais l'INPRUR (Institut de la Propriété Urbaine et Rural) connaît aujourd'hui le même sort que l'INVUR lors de sa création en 1998. Il n'existe en effet pour l'instant qu'à l'état juridique car sa loi de création se trouve suspendue par une autre loi qui considère la précédente comme pouvant nuire à la stabilité du pays. Ce blocage est évidemment en partie lié à des jeux de pouvoir impliquant de puissants propriétaires terriens. Malgré ce blocage les choses avancent tout de même en d'autres endroits. Il existe en effet de nombreuses autres initiatives provenant de multiples organismes comme par exemple le « Plan opératif de régularisation de titre » mis en place par « l'Intendance de la Propriété » et visant à régulariser environ 180 pâtés de maisons dans trois municipalités. Il est donc difficile de remettre en question la volonté gouvernementale de résoudre les problèmes des titres de tenure issus des confiscations des années 1980.

Le problème est donc ici un manque de continuité politique²⁶ suite aux régularisations sandinistes. Ceci dit le pourcentage de propriétaires (80%) reste bel et bien le plus haut d'Amérique Latine et l'un des plus élevés au monde²⁷. Ainsi même s'il reste encore beaucoup de régularisations à effectuer et que ce problème doit être traité au plus tôt, il ne constitue pas selon nous, dans le cas du Nicaragua, le principal obstacle au développement du logement et ce n'est donc pas sur cette question que nous avons choisi de centrer nos recherches.

²⁶ Nous aurons l'occasion de revenir sur ce problème qui forme selon nous l'une des clés pour une production de logement abordable et pour tous.

²⁷ IDB (2001). Profile II of the "Low-Income Housing Program"

Le marché de la construction nicaraguayen

Sans un marché de la construction fonctionnel et accessible au plus grand nombre le secteur du logement ne peut faire se rencontrer offre et demande. Nous l'avons vu, ce secteur se divise entre modes de construction formels et informels et selon l'état de pauvreté des populations et la capacité des gouvernements à faire face à ce problème, on trouve une prédominance de l'un ou de l'autre. Le Nicaragua où se côtoient ces deux modes de production est un bon exemple de cette mixité du secteur de la construction.

Pour ce qui est du secteur formel, à la suite de l'ouragan Mitch, qui dévasta le pays en 1998 (50 000 logements détruits et 90 000 endommagés), il a connu un fort rebondissement.²⁸ Cette relance est ensuite retombée mais principalement pour ce qui est de l'offre concernant les segments les plus riches de la population. Il est important de noter que cette tendance s'est accrue avec l'arrivée au pouvoir du Sandiniste Daniel Ortega et a eu un effet positif sur l'offre de logement dans les segments moins aisés de la population.

« Some private firms, estimating that political uncertainty will weigh on the high-end real estate industry for the next few years, are putting their money into projects aimed at the middle- and lower-income population – sectors that are most affected by Nicaragua's gargantuan, 400,000-home housing deficit. [...] For the next two or three years, the future is houses for lower- and middle-income people, » said Frank Martínez, marketing manager for Sun Real Estate in Managua. »

Source: Blake Schmidt (2008). "News from Nicaragua: Builders Focus on Lower-Income Market. As high-end market slows, housing developers shift gears." Nicatimes.net, publié par le journal Ticotimes.

²⁸ <http://www.nationsencyclopedia.com/Americas/Nicaragua-INDUSTRY.html>

Carlos Siezar (spécialiste de la Banque Mondiale sur le secteur privé au Nicaragua) confirme ces vues en soulignant que la décélération du secteur de la construction due à l'arrivée des Sandinistes au pouvoir et à la montée du prix du pétrole bénéficie aux classes moyennes et pauvres.

“The deceleration has been in middle-class houses and up. But the low-income sector has stayed its course, and the capital flows have moved towards the houses of social interest,” said Carlos Siezar

Source: Source: Blake Schmidt (2008). “News from Nicaragua: Builders Focus on Lower-Income Market. As high-end market slows, housing developers shift gears.” Nicasitimes.net, publié par le journal Ticotimes.

Par ailleurs mis à part ces tendances récentes du secteur commercial et formel à se réorienter vers les tranches de revenu plus basses, il est important de revenir sur le secteur informel et l'auto-construction progressive très présents au Nicaragua. Comme nous l'avons souligné dans notre partie théorique, ces modes de construction libres de tout encadrement formel, fonctionnent étonnamment bien et à très faible coût. Enfin s'il on ajoute à cela, les faibles coûts des matières premières dans le pays (nécessaires quelque soit le mode de production des logements) on arrive à la conclusion que le marché de la construction nicaraguayen, se porte relativement bien. C'est d'ailleurs la conclusion de nombreux consultants internationaux qui voient ce secteur comme l'une de ces principales forces comparées aux pays voisins où les prix de construction sont beaucoup plus élevés.

« Self-help building and development costs are low in absolute terms and relative to household income. [...] Home construction is relatively inexpensive although households have so little income they often cannot afford improve their unit. In this context, relatively small sums can help bridge the gap in affordability »

Source: IDB (2001). Profile II of the “Low-Income Housing Program”

Ceci étant dit, comme la BID le souligne dans ce rapport, allant ainsi dans le sens de la critique de Werlin face au « laissez-faire » prôné par Turner, que même si ce marché

fonctionne relativement bien il n'en reste pas moins très précaire et nécessite un meilleur encadrement et soutien financier de la part du gouvernement pour pouvoir répondre au besoin de tous et participer à combler le déficit de logement présent dans le pays. Ceci nous amène à étudier ce que nous considérons comme la principale faille du secteur du logement nicaraguayen; le marché financier.

Le marché financier nicaraguayen et ses dernières évolutions

Pour bien comprendre le marché financier nicaraguayen nous le divisons en trois parties (la finance classique ou « formelle », la finance publique et la microfinance). Ces trois secteurs financiers peuvent, d'une certaine manière, être assimilés aux trois sphères sociétales; privée, publique et civile

Secteur bancaire classique

Le secteur bancaire du Nicaragua est très concentré (trois grandes banques seulement) et possède une forte tendance historique à favoriser les clients commerciaux et les activités offshores. Bien que des efforts soient fait pour créer des liens (potentiellement avantageux pour chacune des parties) entre les banques commerciales et les tranches de revenus les plus pauvres, au jour d'aujourd'hui, celles-ci n'offrent pas leurs services à ces tranches, et ne sont pas intéressées à le faire. Le manque de garanties offertes par les populations, les coûts administratifs élevés en raison de la petite taille des prêts et la forte méfiance d'un côté comme de l'autre explique ce désintéressement des banques commerciales (cf. *L'offre de prêt dans les pays pauvres* p 22-23).

Les échecs des banques publiques

Les banques publiques, qui avaient été créées au sein de stratégies économiques interventionnistes et des courants néo-keynésiens favorisant l'État providence, disparurent progressivement du Nicaragua après le départ du gouvernement sandiniste en place pendant les années 1980. La SIBOIF fut alors créée en 1991 pour superviser les banques privées quand celles-ci furent autorisées. En 7 ans (1998) toutes les institutions bancaires publiques (en particulier la banque publique de logement BAVINIC) furent fermées. Ces fermetures étaient presque toujours liées à des problèmes de malversations financières, de mauvaise gestion, d'interférences politiques et de problèmes de corruption. Le cas de la BAVINIC est très représentatif de ces échecs. Celle-ci fut créée en 1966 et fut, pendant plus de 40 ans, la principale institution responsable de la mise en place des stratégies de développement du logement dans le pays. Une telle institution a généralement comme but avoué le soutien des populations pauvres et comme principe de fonctionnement la transparence d'action. Mais la BAVINIC en était venue à ne desservir que les tranches de revenus moyens et élevés et a connu une faillite retentissante liée à la corruption de ses dirigeants.²⁹ Sa fermeture en 1998 correspond à la création de l'INVUR (Institut National du Logement Urbain et Rural) dont nous parlerons plus loin.

Secteur microfinancier

Le secteur microfinancier n'a pas attendu la fermeture et les échecs avérés des banques publiques pour se développer. La plupart des IMF qui existent aujourd'hui dans le pays sont apparues dans les années 1990, soutenues par des donateurs internationaux. La grande majorité de ces institutions étaient ou sont devenues des ONG³⁰. Cette prolifération du

²⁹ IDB (2001). Profile II of the "Low-Income Housing Program"

³⁰ Le terme « organisation non gouvernementale » est utilisé au Nicaragua pour les associations privées et les fondations qui ne sont pas autorisées à redistribuer des revenus et sont exemptées fiscalement.

secteur non gouvernemental devant l'échec du marché et de l'État à résoudre les problèmes de pauvreté et de logement s'inscrivait d'ailleurs complètement dans la tendance mondiale. Fin 2004, on comptait environ 300 organisations de ce type qui desservait 470 000 clients.³¹ Ainsi le Nicaragua se classe premier sur le continent Amérique Latine et Caraïbe selon le critère *Nombre de client de microcrédit/Population total*. Mais ceci n'illustre pas une bonne santé du système microfinancier bien au contraire :

In Nicaragua, the fragmentation of the micro-level into 300 suppliers of microfinance services is undermining the emergence of strong institutions capable of providing a broad range of financial services on a sustainable basis. The presence of many weak institutions diverts funds from sustainable initiatives, distorts market demand, and infuses policy dialogue with unrealistic expectations about the role of credit.

Source : Mark Flaming et al, (2005) "Rapport CLEAR sur le Nicaragua (country-level effectiveness and accountability review)" CGAP

Le Nicaragua a le marché microfinancier le moins commercialisé d'Amérique Latine. Les institutions « à but lucratif » représentent 6% des clients et 16% des fonds totaux. Les ONG possèdent 227 000 clients et représentent 74% de la clientèle totale et 60% des fonds investis. Le reste (environ 20% des clients et 24% des fonds) est contrôlé par des coopératives de crédit³². On pourrait croire, vu le nombre d'ONG présentes et leur part sur les marchés financiers, que les tranches de revenu les plus faibles sont bien desservies et pourtant, comme partout en Amérique Latine le montant moyen des prêts des ONG est de 300\$. Si les populations les plus pauvres étaient réellement bien desservies ce montant moyen serait bien inférieur.³³

³¹ Mark Flaming et al, (2005) "Rapport CLEAR sur le Nicaragua (country-level effectiveness and accountability review)" CGAP

³² Nusselder, H. y A. Sanders. (2002). « La Maduración de las Microfinanzas en Nicaragua ». CDRULA, Estudio para PROMIFIN-COSUDE.

³³ Patricio Lanzura (2004), "Análisis e Impacto de la Comercialización de las Microfinanzas en Latinoamérica, Lecciones para Nicaragua", St. Antony's College Oxford, Reino Unido

Tableau 1
Répartition de la clientèle et des fonds du marché financier nicaraguayen

	Banques commerciales	ONG/IMF	Coopératives de crédit
Clientèle	6%	74%	20%
Fonds	16%	60%	24%

En résumé, on a donc un secteur financier avec une très forte pénétration du marché³⁴ mais une très faible commercialisation et une très mauvaise couverture des populations les plus pauvres.

Section 3 : Les politiques de financement du logement au Nicaragua

Dans la section précédente nous avons montré que le marché de la construction du pays fonctionne relativement bien et à bas prix, qu'il existe une grande disponibilité de terrain, et que le pays détient l'un des plus hauts taux de propriétaires du monde³⁵. De là, on peut déduire (comme l'a fait la BID³⁶) que l'incapacité du secteur du logement dans son ensemble à faire se rencontrer offre et demande est principalement liée aux dysfonctionnements des marchés financiers. C'est donc bien naturellement que les politiques de stimulation du secteur du logement se focalisent sur l'accès à ces financements. De nombreux programmes ont été mis en place dans l'objectif de traiter ces dysfonctionnements. L'objet de cette section est de bien exposer les objectifs de trois programmes de financement

³⁴ Nombre de produits en service x 100 / marché potentiel du produit

³⁵ Bien qu'il y ait encore un certain travail de régularisation des titres à effectuer la situation du pays en terme de sécurité de tenure est relativement bonne face à ces homologues latino-américains.

³⁶ « Given the widespread availability of land and relatively low cost of building, the lack of finance explains poor housing in Nicaragua. » IDB (2001). Profile II of the "Low-Income Housing Program"

du logement (les principaux) en place à l'heure actuelle dans le pays et d'étudier leur pertinence. Nous pensons en effet que sans avoir réellement été planifiés ensemble et de manière coordonnée, ces différents programmes se complètent relativement bien et ce à plusieurs égards que nous passerons en revue. Pourtant, dans l'ensemble, ils sont clairement impuissants à résoudre (ou tout au moins à stopper l'expansion) du problème à l'échelle nationale.

Récents évolutions du financement du logement au Nicaragua

Avec son entrée dans le 21^{ème} siècle le secteur du financement du logement au Nicaragua a connu d'importants changements. Parmi eux on compte :

- La faillite et fermeture de la BAVINIC en 1998 (banque publique de logement).
- Le lancement du programme de la BID et de celui de la BM. Le premier visant à relancer la politique nationale de logement après la fermeture de la BAVINIC et le second cherchant à améliorer le cadre institutionnel dans lequel évoluent les institutions financières du pays dans l'objectif de permettre un « accès généralisé » aux services financiers.
- La création en 1998 de l'Association Nicaraguayenne des Institutions de Microfinance (ASOMIF)
- La transformation du programme publique de développement local PRODEL en fondation non gouvernementale (2002) et plus récemment l'acquisition de son indépendance financière vis-à-vis du principal bailleur de fond l'ASDI (Agence Suédoise de Développement International).

Ces différents événements ont profondément transformé le paysage du financement du logement dans le pays. Nous allons voir que sans avoir été conçus de manière simultanée ou coordonnée, ils se complètent relativement bien sur le plan théorique. Parmi les nombreux programmes existants dans le pays nous avons décidé d'étudier plus en profondeur les trois

plus importants du point de vue de leurs impacts potentiels, de leurs résultats (bons ou mauvais) et de leurs renommées internationales. Ces différents programmes nous intéressent particulièrement car, d'une part, ils représentent bien à travers leurs champs d'action l'importance du rôle des trois sphères sociétales (publique, privée et civile) et que, d'autre part, chacun d'entre eux travaille sur des aspects essentiels du financement du logement, à savoir :³⁷

- Le microcrédit au logement et l'assistance technique en ce qui concerne la fondation non gouvernementale PRODEL
- L'amélioration du cadre institutionnel et législatif pour un meilleur accès aux services financiers bancaires pour le projet de la BM
- La mise en place d'une politique nationale de logement d'envergure notamment à travers un système de subvention pour le programme public financé par la BID

Programmes en cours d'exécution

Ne pouvant effectuer une analyse exhaustive des interventions mises en place en matière de financement du logement dans le pays, nous avons choisi de nous concentrer sur l'étude des trois principaux programmes actuellement en cours. Ceux-ci représentent bien les différentes forces (publiques, privées et civiles) en présence sur le secteur, ainsi que les différents moyens d'intervention généralement utilisés pour faciliter l'accès des plus pauvres au logement (subventions, microcrédits et réformes institutionnelles). Nous allons décrire ici les origines et les objectifs généraux des trois programmes que nous venons d'évoquer.

³⁷ Eduardo Rojas and Michael Jacobs (2006). "Sharpening the Bank's Capacity to Support the Housing Sector in Latin America and the Caribbean" Social Programs Division, IDB

A - Low Income Housing Program (INVUR/FOSOVI)

Origine du programme

Le programme d'habitat pour personnes à faibles revenus (LIHP) a été mis en place à la suite de la fermeture de la BAVINIC et grâce à un prêt octroyé par la BID. Nous verrons dans notre quatrième partie que l'ensemble du programme a été (et est toujours) entièrement chapeauté par la BID, ce qui n'est pas sans poser des problèmes de coordinations avec le reste des programmes en place dans le pays.

Objectifs

Le programme vise la mise en place de trois réformes clés:

- 1- Remplacer la banque publique BAVINIC par un organisme chargé de l'allocation des différents fonds destinés au logement.

Jusqu'en 1998, le gouvernement était impliqué directement dans la production de logement. L'un des objectifs du programme était de transformer ce rôle (manifestement néfaste et inefficace vis-à-vis des populations les plus pauvres) pour un rôle de facilitateur. Ceci s'est fait avec la création de l'INVUR qui est venu en quelque sorte en remplacement de la BAVINIC. L'INVUR a été créé comme une entité capable de gérer différents fonds de différentes provenances. Le but de son action est de soutenir le développement urbain et rural du secteur du logement, d'améliorer la situation de logement du pays, d'intensifier les potentialités urbaines des établissements humains, de développer une relation étroite avec des organismes sociaux, communautaires et municipaux et d'appuyer les processus municipaux.³⁸

³⁸ Art 3 de la « Ley Orgánica del Instituto de la Vivienda Urbana y Rural, INVUR » (Ley 428 – Mayo 2002). Reglamento de la Ley 428 (Decreto 73-2002)

Le premier de ces fonds de financement (qui est resté le dernier en date³⁹) est le Fond Social de Logement (FOSOVI) fourni par la BID et destiné à la distribution de subventions directes pour la demande de logement. Ces subventions ont pour but la construction et l'amélioration de logement, elles peuvent être également utilisées pour l'amélioration de réseaux d'infrastructures et pour la légalisation foncière de terrains et de logements.⁴⁰ La distribution de ces subventions devait se faire à 70% à travers un programme AB (Épargne-Subvention) qui impliquait une épargne préalable des familles pour obtenir le subside et à 30% à travers un programme ABC (Épargne-Subvention-Crédit) qui incluait également une composante crédit.⁴¹

2- Mettre en place un nouveau programme de subvention

À travers ce programme de subvention et comme second objectif le LIHP espérait relancer l'ensemble du marché et en particulier celui de la microfinance. En effet grâce au système ABC le programme espérait pouvoir stimuler les ménages à contracter des microcrédits, à épargner et à régulariser leur mode de tenure et relancer ainsi le secteur microfinancier.

3- Décentraliser la mise en œuvre des programmes.

Le troisième objectif du programme était assez lié au premier en ce sens que par le remplacement de la BAVINIC par l'INVUR il espérait réorganiser les rapports institutionnels du secteur et stimuler sa décentralisation vers des organisations non gouvernementales et privées plus efficaces et déjà en place.⁴²

³⁹Nous touchons ici à un autre problème de cohérence politique sur lequel nous reviendrons plus tard dans la partie 4

⁴⁰ Ley de funcionamiento, normativa y procedimientos del Fondo Social de Viviendas (FOSOVI) (Ley 577-junio 2003)

⁴¹ Entretien avec Jaime A.Cofre Camuzzi, Spécialiste sectoriel et responsable du LIHP pour la BID à Managua. (08/2007)

⁴² IDB (2001). Profile II of the "Low-Income Housing Program"

Au niveau budgétaire le programme se divise de la façon suivante; 46.5 millions \$US sont consacrés à l'investissement (système de subvention FOSOVI/ABC), 3 millions \$US vont au renforcement institutionnel et enfin pour la réforme politique il est prévu 1.5 million \$US. Il est donc évident que même si le programme comporte des composantes connexes nécessaires (réforme et développement institutionnel et politique) il se concentre très majoritairement sur le système de subvention directe au logement.

B - Projet d'Accès Généralisé aux Services Financiers (PAGSF)

Origine du projet

Le projet PAGSF est venu en réponse à une demande d'assistance effectuée par le bureau de la présidence à la fin 2002. Le gouvernement insistait depuis longtemps sur l'importance d'un cadre légal approprié et d'une supervision du secteur microfinancier. Ayant conscience de l'incapacité du secteur à répondre aux besoins des plus pauvres, celui-ci demandait le développement d'un projet qui améliore l'accès aux services financiers vers de plus larges segments de la population. Le projet est venu s'inscrire dans le CAS (Country Assistance Strategy) et dans la section finance du PRSP (Poverty Reduction Support Program).

Objectifs et composantes

Le PAGSF se concentre principalement sur les réformes institutionnelles des services financiers du pays et en particulier de ceux offerts aux ménages à faible revenu ainsi qu'aux petites et microentreprises en améliorant leurs accès aux services financiers et en réduisant les inégalités au sein des populations demandeuses. Il ne comporte pas de spécificité sur le logement puisqu'il englobe l'ensemble de services financiers mais n'en reste pas moins essentiel à ce secteur qui comme nous l'avons vu manque de services financiers efficaces.

Le projet comporte plusieurs composantes qui se concentrent sur différents aspects du cadre institutionnel du système financier nicaraguayen.⁴³

1 La première composante cherche à appuyer la Superintendance des Banques et Autres Institutions Financières (SIBOIF) dans l'amélioration des pratiques de régulations et de supervision qu'elle utilise pour contrôler les opérations des banques commerciales, des IF et de l'Institution Financière Nicaraguayenne d'Investissement (FNI). Ceci permet une amélioration de l'échange d'information entre IF et autres fournisseurs de crédit privé pour augmenter la transparence et la compétition entre ces institutions. La part du prêt destiné à cet objectif a été estimé 2.01 millions US\$.

2 La seconde composante vise à assister la FNI (organisme financier public de second rang) dans la délivrance de fonds aux IMF à la fois en tant que créancier (crédit intégrant les risques), qu'en confiant simplement l'administration de fonds en fidéicomis (trust funds). Elle cherche également le développement d'activités promotionnelles visant à attirer des investisseurs commerciaux susceptibles de renforcer ses ressources financières.

3 « Outreach Expansion Support Services ». L'objectif de cette composante est la clarification et simplification du processus de transformation des IMF non régulées, autrement dit non supervisées par la Superintendance, en institutions régulées individuellement ou au travers de fusions avec d'autres institutions plus importantes et déjà supervisées.

4 La quatrième composante cherche à contrôler l'accès aux services financiers par un système de veille. Cette composante soutiendra le « Système National de Suivi des Indicateurs de Pauvreté » à l'intérieur du « Secrétariat de coordination et de planification » SECEP pour superviser l'offre et la demande de services microfinanciers.

5 Enfin la dernière composante s'occupera de la gestion et de la coordination du projet.

⁴³ World Bank, (2004). "Project appraisal for a Broad Based Access to Financial Services Project"

Ce projet fait intervenir principalement la Superintendance des banques et autres organismes financiers (SIBOIF), la FNI et indirectement les IMF les plus importantes que le projet espère orienter vers une régularisation. Le projet a commencé en août 2004 et sa date de clôture est prévue pour le 31 décembre 2009. L'emprunteur est le ministère des finances et du crédit public, l'agence responsable est la SECEP (Secrétariat de la présidence) et l'emprunt en lui-même atteint un total de 7.47 millions US\$.

C - Fondation pour la promotion du développement local PRODEL

Origine du projet

Le programme PRODEL est né en juin 1993 de la coopération entre le gouvernement Nicaraguayen et l'ASDI. Il s'agit d'un programme de développement local s'appuyant sur la participation communautaire. Il se base sur un système de cofinancement pour des projets d'infrastructures communautaire, d'amélioration de l'habitat et de prêt à des micro-entreprises. C'est l'un des tout premiers programmes de ce type. En 2002, suite à la très forte corruption qui sévissait dans le gouvernement à la fin du mandat du président Alemán, le programme a suivi les conseils d'une firme de consultation allemande (engagée pour effectuer une évaluation du programme) et s'est transformé en fondation non gouvernementale.

Objectifs

Il est destiné en priorité aux familles urbaines pauvres (70% des familles associés au programme ont des revenus mensuels inférieurs à 200\$US). Il vise également

prioritairement les femmes. L'objectif souhaité est l'amélioration des conditions de vie des familles urbaines les plus pauvres.

Le programme se compose de 2 principaux volets, très différents dans la forme et dans les objectifs visés :

- Le premier volet (celui qui nous intéresse ici) est le crédit au logement. Il vise à financer des institutions microfinancières chargées de redistribuer des microcrédits pour l'amélioration de l'habitat des familles qui en font la demande. L'institution se situe ainsi au second rang du système financier (au même niveau que l'organisation publique FNI)
- Le second est un programme de financement d'infrastructures diverses dont la demande émane nécessairement de la population locale regroupée en communauté.

Dans le système mis en place par les organismes financés par l'ASDI, les institutions bancaires commerciales (ou du secteur formel) n'interviennent pas. Les crédits sont gérés par des organismes le plus souvent non gouvernementaux. Ces crédits sont complétés par l'épargne des familles ainsi que leur contribution en main d'œuvre. Cette contribution des familles équivaut généralement à 20% du crédit complet.

L'une des innovations de ces programmes est qu'ils acceptent une grande variété de garanties et nantissements (objets, cosignataires...) ce qui permet de contourner l'obstacle habituellement rédhibitoire de l'absence de mode de tenure légaux. Par ailleurs le programme prévoit une assistance technique aux familles dans l'agrandissement ou la rénovation de leur logement.

Le point clé de ces programmes réside dans leur aspect rotatif (« revolving funds »). En effet une fois le prêt récupéré, les sommes sont réinvesties dans de nouveaux crédits pour des familles de la même tranche de revenu. Ce principe permet de générer une capitalisation du fond sur le moyen et long terme. L'un des problèmes principaux réside dans le fait que pour rester durable les conditions macroéconomiques nationales doivent être stables.

Tableau 2
Programmes étudiés

Nom	Actions	Principale source de financement	Partenaires locaux
LIHP	Prêts et subventions au logement	BID	INVUR et IMF
PAGSF	Amélioration du cadre institutionnel	BM	SIBOIF et banques commerciales
PRODEL	Microcrédit et assistance technique	ASDI	ONG et IMF

Complémentarité des objectifs des programmes sans coordination préalable ou postérieure

En étudiant chacun de ces programmes et en les comparant les uns aux autres selon des critères basiques, nous nous sommes rendus compte qu'ils se complètent relativement bien. Les critères de complémentarités que nous avons mis en évidence dans le tableau suivant découlent en fait de questions de fond, que nous nous sommes posés lors notre analyse des programmes.

Tableau 3
Établissement de critères de complémentarité entre programmes

Questions	Critères
D'où viennent-ils?	Secteurs sociétaux impliqués
Qui visent-ils?	Tranches de revenu ciblées
Comment agissent-ils sur le déficit de logements?	Construction/rénovation
Par quels moyens?	Types de financement disponible et outils d'accompagnement

Secteurs sociétaux impliqués

Il est de plus en plus reconnu internationalement que pour une politique de développement viable et efficace sur le long terme les acteurs des secteurs public, privé et civil doivent être présents et se compléter pour atteindre leurs objectifs.⁴⁴ La réduction du déficit de logements au Nicaragua n'échappe pas à cette loi et il est capital pour le pays de pouvoir s'appuyer sur des acteurs solides dans chacune de ces sphères sociétales.

Les trois programmes que nous avons choisis montrent que cette multiple implication existe effectivement. Nous avons en effet une institution publique (INVUR), une institution de financement de second rang non gouvernementale (PRODEL) qui à travers son action d'intermédiaire financier entre les donateurs internationaux et les IMF locales donne un vrai

⁴⁴ David Hulme (2001). "The Internationalization of Public Management, Reinventing the Third World State", New horizons in public policy, University of Manchester, UK

potentiel d'action au secteur civil et enfin un programme de soutien et de développement du secteur privé permettant une meilleure ouverture de ce dernier aux personnes qui en étaient jusqu'ici exclus.

Tranches de revenu ciblées

Dans ses objectifs le PAGSF vise les tranches de revenu moyennes et basses. Cependant son action de développement institutionnel et de réglementation du secteur financier est vouée à stimuler le secteur privé. En règle générale celui-ci sert plutôt les tranches de revenu moyennes et élevées. Mais au travers de son impact sur les tranches élevées, le PAGSF bénéficie tout de même indirectement aux plus pauvres. En effet, en assurant le fonctionnement des tranches de revenu plus aisées, il empêche qu'une éventuelle saturation de ce marché ne se répercute sur les prix du logement au niveau national et ne touche les familles les plus démunies.

Le programme de subvention AB (BID) était lui ouvert aux familles ayant moins de 170\$-190\$ par mois c'est-à-dire vivant avec à peine un dollar par jour et par personne ($1 \times 30 \times 5.6 = 168\$$)⁴⁵ et touchant le seuil d'extrême pauvreté. Le programme ABC était lui destiné aux populations aux revenus allant jusqu'à 350\$/mois⁴⁶ soit pour les familles vivant avec moins de 2\$/jour c'est-à-dire en dessous du seuil de pauvreté. En grande partie en raison des restrictions imposées en termes de garanties et modes de tenure, le programme ABC a eu pourtant beaucoup de difficultés à atteindre les populations très pauvres (c'est-à-dire avoisinant les 1 \$ par jour).

⁴⁵ Selon les données officielles la taille moyenne d'une famille nicaraguayenne est de 5.6 membres.

⁴⁶ PRODEL (2006). "Implementación del Programa Ahorro-subsidio-crédito (ABC) para el mejoramiento de vivienda social de familia de escasos ingresos Ejecutado por el INVUR y las instituciones de Microfinanzas" Informe Preliminar.

PRODEL est lui destiné en priorité aux familles très pauvres. 70% des familles associés au projet ont des revenus mensuels inférieurs à 200 \$US. Ce qui signifie que chaque membre vit avec des revenus entre 1\$ et 2\$ par jour et par personne. Soit des familles vivant entre pauvreté et extrême pauvreté.

Comptes-tenues de l'impossibilité de recenser précisément les revenus des populations en raison de l'opacité de leurs sources les différents programmes offrent une certaine flexibilité d'accès⁴⁷. On a donc bien ici trois programmes qui couvrent relativement bien l'ensemble du spectre des revenus du pays.

Construction/rénovation

Les crédits au logement de PRODEL se concentrent sur l'agrandissement et la rénovation de l'habitat existant. C'est d'ailleurs l'unique fondation (ONG) du pays spécialisée en crédit pour la rénovation (cf. entretien avec Rosa Pasos, Présidente de la firme de consultant en services financiers Mesoamérica). Cependant à la fin de sa troisième phase d'activité, le programme commence à inclure un volet construction dans ses offres de crédits.

L'INVUR se concentre sur la construction. Le programme LIHP comporte 158 projets pour sa première phase dont la plupart était destiné à la construction de logements neufs.⁴⁸ La grande majorité des subventions distribuées dans le cadre du prêt de la BID était en effet destinées à des logements neufs mais le LIHP comportait également un petit programme de rénovation de 300 000 \$ pour 500 familles pour des subventions de 600\$.

⁴⁷ Entretien avec Jaime A.Cofre Camuzzi, Spécialiste sectoriel et responsable du LIHP pour la BID à Managua. (08/2007)

⁴⁸ Entretien avec Gloria Martinez et Arlen Colindres, responsable administratif de l'INVUR.

Types de financement disponibles et outils d'accompagnement

Comme nous l'avons vu en première partie, pour qu'un secteur financier fonctionne correctement il est nécessaire d'avoir à disposition différentes sources et formes de financement. Par ailleurs, dans les pays pauvres pour que l'offre et la demande puissent se rencontrer certains ajustements doivent être effectués d'un côté comme de l'autre. Ces ajustements nécessitent une attention particulière et des outils d'accompagnement.

Pour ce qui est des formes de financement les trois programmes se complètent ici encore relativement bien. L'INVUR offre des subventions au logement ce qui avant sa création n'existait absolument pas dans le pays. Ce type de financement est pourtant indispensable à l'atteinte des couches sociales les plus défavorisées. Le PAGSF travaille lui à l'amélioration des services de prêt plus classiques et tente d'élargir les services du secteur officiel (formel) en y incluant le microcrédit. Enfin le programme PRODEL offre lui des services d'intermédiation et d'assistance technique qui permettent d'arriver à une utilisation optimale des fonds alloués en faisant le lien entre les grands bailleurs de fonds et les IMF locales et en s'assurant de l'usage efficient des fonds par les familles.

Tableau 4
Complémentarité des programmes

	Secteur sociétal impliqué	Tranches de revenu ciblées	Construction ou rénovation	Outils financiers
LIHP	Public	Moyennes et basses	Constructions neuves	Subventions
PAGSF	Privé	Toutes	Non spécifié	Prêts classiques
PRODEL	Civil	Basses	Rénovations	Microcrédits et assistance technique

Offre résultant de ces programmes et impact sur le déficit de logement

Maintenant que nous avons vu les objectifs et plans d'actions de chacun de ces programmes nous allons voir en quelques chiffres l'impact concret qu'ils ont sur le déficit du logement du pays. Nous verrons d'abord les résultats de la fondation PRODEL et du programme de subvention de l'INVUR en termes de construction et rénovation. Puis nous donnerons un aperçu national de l'offre de logements générée par chacun des secteurs sociétaux (incluant l'ensemble des initiatives en cours). Il est très difficile d'évaluer l'impact exact du PAGSF en terme quantitatif. En effet son programme de régularisation et de développement institutionnel du secteur financier ne produit pas une offre concrète de logement. Par ailleurs il est encore trop tôt pour tirer des conclusions étant donné que celui-ci ne s'achèvera quand 2009. Ceci étant dit, ce programme est censé élargir l'ensemble du système financier pour qu'il soit accessible aux plus pauvres. Il devrait donc par là même faciliter l'accès au logement des familles à bas revenu. L'offre de logement généré au niveau national est donc tout à fait liée au PAGSF. Si celle-ci atteint l'ensemble de la population c'est que le programme a bien fonctionné et a contrario si un nombre trop important de familles sont délaissées par le secteur, le programme tient une certaine part de responsabilité.

Construction de logements financée et assistée par la fondation PRODEL

La fondation PRODEL a eu un impact certain sur la situation du logement au Nicaragua. Cependant le terme de construction est quelque peu inadapté puisque les prêts fournis par la fondation sont très majoritairement orienté vers l'amélioration et l'agrandissement d'habitat.⁴⁹ Or, comme nous l'avons vu dans notre première partie, le marché de la construction dans un pays pauvre tel que le Nicaragua, implique à la fois les mécanismes informels d'auto-construction/rénovation et la production de logements neufs. Ceci étant dit,

⁴⁹ Ce n'est que très récemment en 2007 que la fondation a décidé d'inclure un petit programme de construction neuve dans ses activités.

son programme de rénovation a tout de même contribué à réduire de 11% le déficit qualitatif présent dans les 8 villes où le programme a été mis en place durant ses deux premières phases.⁵⁰

Plus récemment la fondation a publié ses chiffres pour l'année 2006. Selon eux, 6.3 millions de dollars ont été investis dans la rénovation de logement permettant ainsi à 6067 familles d'améliorer leur habitat et réduisant ainsi de manière significative le déficit qualitatif.⁵¹

L'impact bénéfique de la fondation sur la situation du logement dans le pays est donc indéniable. Son action est d'ailleurs reconnue internationalement et se retrouve dans de nombreux rapports. Cependant, compte tenu de la vitesse à laquelle se creuse le déficit national, l'action de la fondation reste très marginale et il serait illusoire d'espérer résoudre le problème en se concentrant sur des actions individuelles de ce type.

Production de logements financée par le programme de subvention administré par l'INVUR

Le programme LIHP mis en place par l'INVUR et financé par la BID était très ambitieux. Outre la mise en place de subventions directes au logement permettant d'atteindre les populations les plus pauvres il avait pour objectifs la mise en relation de ces familles avec les marchés financiers du pays.

En fin de compte arrivé au terme de la phase 1 (qui s'étalait sur 4 ans), 11000 logements seront terminés. Parmi eux, seulement 10% ont été construits avec le système ABC qui est pourtant le plus intelligent en terme de connections avec le marché financier commercial car il ne se contente pas de fournir des subventions mais il intègre également une composante de crédit⁵².

⁵⁰ Fundación Internacional para el Desafío Económico Global FIDEG (2006). *Reducción de la pobreza y mejora urbana en Nicaragua. Diez años de avance*. PRODEL inversiones en Desarrollo Local.

⁵¹ PRODEL inversiones en desarrollo local annual report 2006

⁵² Entretien avec Jaime A. Cofre Camuzzi, Spécialiste sectoriel et responsable du LIHP pour la BID à Managua. (08/2007)

Une telle production de logement est loin d'être négligeable. Elle constitue d'ailleurs l'essentiel de la production provenant du secteur public. Mais sachant que ce programme provient de l'institut national de logement (INVUR) qui est l'organisation toute désignée pour superviser l'ensemble du secteur et mettre en place une stratégie qui réduise significativement sur le long terme le déficit existant, on est en droit de critiquer l'importance de l'impact de cette première phase sur le manque général en habitat.

Construction actuelle de logement (entre secteur public, privé et civil)

Les programmes que nous venons de voir sont sans doute les meilleurs représentants (et en tous cas les plus importants) des secteurs public et civil en termes d'initiatives touchant à l'habitat. Nous allons donner maintenant un aperçu de la production annuelle générale du pays en logement.

La production du secteur privé est évaluée à environ 2000 logements neufs construits chaque année.⁵³ Ces logements sont destinés aux tranches de revenus moyens et hauts mais comme nous l'avons déjà dit il est important de considérer également ces tranches car un délaissement de cette demande peut avoir des répercussions négatives sur les tranches inférieures.

On attribut au secteur civil une production nationale équivalente soit environ 2000 logements par an mais qui sont cette fois destinés aux familles à bas revenu.⁵⁴

Le secteur public produit lui un total de 3000 logements neufs chaque année (Fernández et Sepúlveda, 2006). La grande majorité de ces habitations a été produite par le programme LIHP. (11000 logements sur les 4 années que dura la phase 1 du programme).

⁵³ El Nuevo Diario (13/01/2008). "Mercado de la vivienda en Nicaragua aún es pequeño".

⁵⁴ Hábitat par la Humanidad (2008). "Información clave sobre La Situación de la Vivienda Social en Nicaragua".

Maintenant que nous avons une idée de la production de logement (environ 7 000 par année) nous allons la mettre en rapport avec la demande annuelle. Chaque année se forme au Nicaragua entre 20,000 et 30,000 nouvelles familles qui ont besoin d'un logement⁵⁵ Plus des deux tiers de ces ménages ont des revenus inférieurs à 200\$/mois.⁵⁶ Devant ces chiffres, on comprend la gravité de la situation. En effet, l'offre en place aujourd'hui est évidemment bien trop faible pour combler le déficit de logement du pays (environ un demi-million de logement) mais elle est également bien en deçà du volume qui permettrait de simplement éviter à ce déficit de se creuser encore chaque année.

Conclusion

On constate que dans l'ensemble de ces programmes se complètent relativement bien pour ce qui est de leurs objectifs. Cette complémentarité n'est pas évidente de prime abord, puisque qu'ils n'ont pas été planifiés en même temps ou en concertation les uns avec les autres. On peut cependant la comprendre et l'expliquer en observant les étapes de création de ces programmes et des institutions les mettant en œuvre. En effet, chacun d'eux est apparu à plusieurs années d'intervalle (1993 pour PRODEL, 1998 pour l'INVUR et 2002 pour l'AB et l'ABC (LIHP de la BID), et enfin 2004 pour le PAGSF (BM)). Ils ont ainsi chacun, à leur tour, comblé les manques visibles du secteur du financement du logement. Mais ces ajustements ne se sont pas accompagnés d'une coordination au fur et à mesure de la création et de la mise en place de chaque nouveau projet. C'est, à notre avis, là que se trouve le nœud du problème. Ainsi dans les faits cette complémentarité ne se retrouve que dans les objectifs et plan d'action des programmes (que nous venons d'énumérer). Si l'on se focalise sur les résultats du secteur du logement sur le plan national, il semble que mises bout à bout ces différentes stratégies soient tout à fait incapables de stopper le déficit grandissant en habitat.

⁵⁵ El Nuevo Diario (13/01/2008). "Mercado de la vivienda en Nicaragua aún es pequeño".

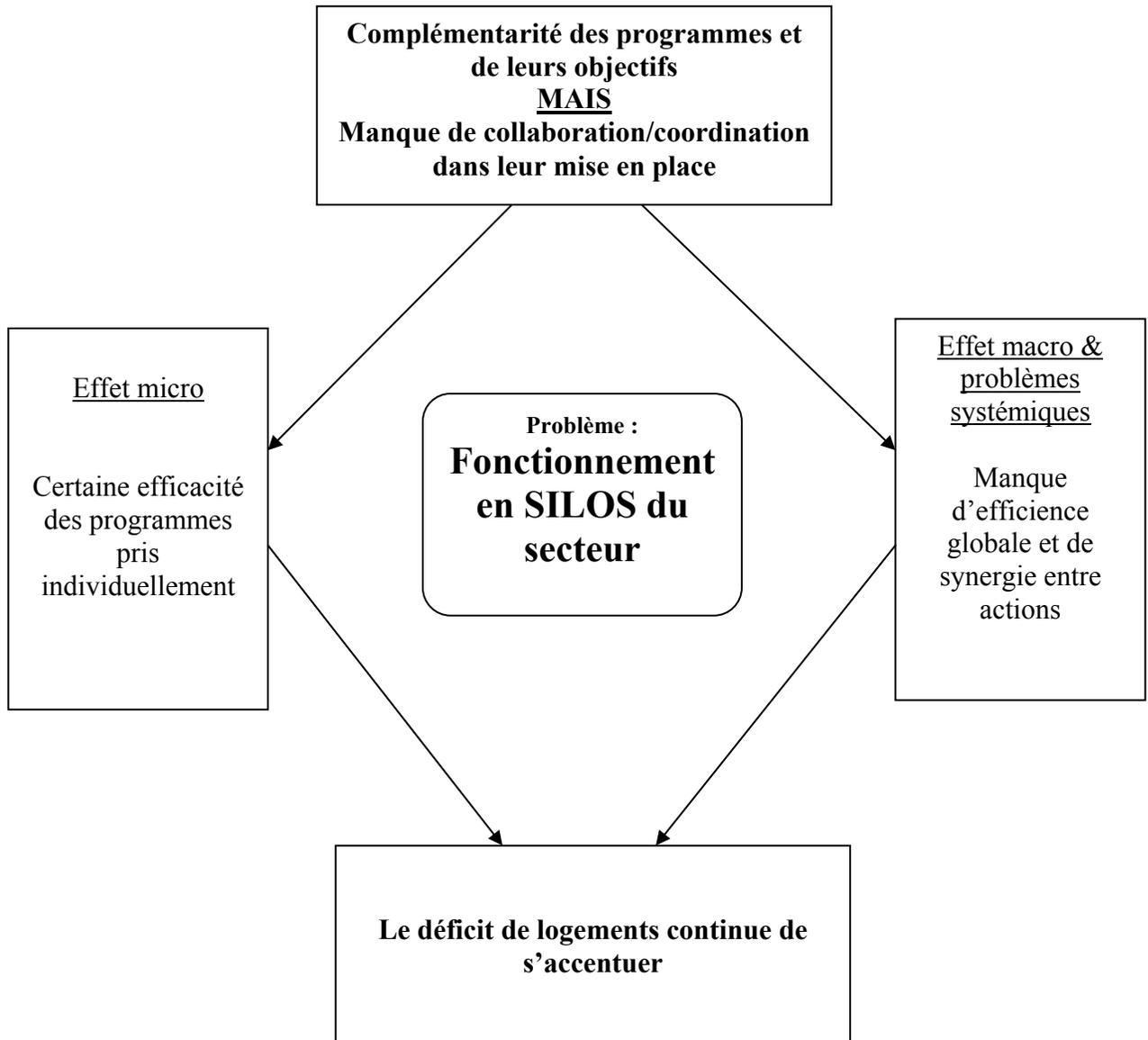
⁵⁶ IDB (2001). Profile II of the "Low-Income Housing Program"

L'hypothèse centrale de notre mémoire que nous étayons dans la partie suivante se trouve ici. L'inefficacité du secteur du financement du logement au Nicaragua ne se trouve pas dans l'absence ou le profond dysfonctionnement d'un secteur sociétal en particulier⁵⁷. Les organes publics, privés et civils sont bel et bien à l'œuvre et il existe même des programmes qui travaillent à l'amélioration du cadre institutionnel et régulateur de l'ensemble de ces activités (PAGSF). Selon nous, le problème se situe plutôt dans la juxtaposition progressive de ces programmes et institutions. Celle-ci s'est faite, certes, en considérant les carences du pays en la matière, mais sans prendre en compte la toile complexe d'acteurs et d'initiatives déjà en place. On a donc abouti à un « patchwork » de programmes qui semble en théorie bien couvrir les demandes du secteur,⁵⁸ mais qui dans la pratique ne parvient absolument pas à ses fins puisque le déficit de logement continue de se creuser. Face à cette insuffisance de résultat on pourrait penser que c'est ailleurs qu'il faut chercher la solution au problème du logement, mais l'ensemble des études effectuées sur la question persistent dans l'affirmation que le problème vient bien du secteur financier. Par ailleurs, à une absence de coordination originelle s'ajoute à l'heure actuelle, un manque évident de rapport et de collaboration entre chacun des acteurs à l'œuvre. On a donc abouti à un secteur qui fonctionne en silos hermétiques qui sont venus se juxtaposer les uns aux autres et n'ont toujours pas entamé de véritable dialogue horizontal. C'est cette hypothèse, selon laquelle le fonctionnement en silos des programmes de financement du logement ne permet pas la synergie nécessaire à la résolution du problème, que nous voulons étayer. Dans la partie suivante, nous allons décrire concrètement comment se traduit cette organisation « silo » en restant focalisé sur nos trois programmes d'étude. Ceci nous amènera à nous poser la question de l'origine de ce fonctionnement que nous traiterons dans notre dernière partie.

⁵⁷ On trouve dans la littérature internationale un constant débat sur ce point. Qui des trois secteurs est à blâmer? Voir David Hulme (2001). "The Internationalization of Public Management, Reinventing the Third World State", *New horizons in public policy*, University of Manchester, UK

⁵⁸ C'est bien ici du financement du logement dont nous parlons, bien que ce type de processus puisse se retrouver dans de nombreux autres domaines.

Figure 1
Le fonctionnement SILO au cœur du problème



Partie III : Fonctionnement en « silo » et problèmes systémiques du secteur du financement du logement

Nous avons vu dans la partie précédente le bien fondé des objectifs de chacun des trois programmes étudiés. Nous avons également mis en évidence l'insuffisance des résultats de l'ensemble du secteur financier et la persistance des problèmes de logement. Dans cette partie nous allons tenter de comprendre le décalage entre la théorie et la pratique (c'est-à-dire la mise en application des programmes). Nous allons voir les échecs et les réussites qu'ont connus ces initiatives. Nous verrons que malgré l'échec global du secteur à répondre aux besoins des familles les plus pauvres, il existe des programmes qui fonctionnent très bien (à leurs échelles). Dans l'ensemble, nous affirmerons et étayerons par de nombreux exemples pratiques l'hypothèse que nous avons posée, à savoir que, l'explication de l'échec du secteur ne vient pas des échecs des programmes pris individuellement (bien que dans certains cas ils existent de façon évidente), mais plutôt du fonctionnement en « silo » du secteur qui empêche la création d'une synergie entre acteurs. Nous pensons qu'en favorisant la collaboration et la coopération entre intervenants il est possible d'éviter les échecs de certains et d'améliorer la performance de l'ensemble du secteur.

Section 1 : Quels résultats/bilans d'action pour chacun des programmes ?

Nous allons voir ici les bilans ou situations actuelles de nos trois programmes qu'ils soient achevés ou non. Nous allons étudier selon le cas, les raisons de leurs échecs, de leurs blocages ou de leurs succès.

Programme de logement pour personne à faible revenu (LIHP)

Un échec avoué

Les objectifs du programme LIHP financé par la BID laissaient place aux plus grands espoirs. Parmi eux on comptait un programme de subventions au logement (une première dans le pays) qui était censé répondre aux besoins des familles démunies jusqu'ici exclues par le marché du logement. On y trouvait également un objectif de relance de l'ensemble du secteur et en particulier celui de la microfinance. Enfin on attendait également de ce programme une réorganisation institutionnelle du secteur qui mette fin aux affaires de corruption qui entouraient la BAVINIC par la création d'une nouvelle institution agissant plus comme facilitateur que comme fournisseur direct.

Malheureusement à la fin de la première phase du programme, celui-ci est perçu par l'ensemble des acteurs du secteur (y compris par les officiels de la BID) comme une suite d'échecs. Parmi les plus marquants, on trouve des maisons construites mais pas connectées aux réseaux d'infrastructure, inadaptées aux besoins des familles et allant donc parfois jusqu'à rester inoccupées! Les tranches de population pauvres ciblés n'ont pas été suffisamment atteintes et à l'inverse le programme s'est confronté aux problèmes du « passager clandestin »⁵⁹ en raison d'une division en tranches de revenus mal conçue dans un pays où il est très difficile de vérifier la véracité des déclarations de revenus ceux-ci provenant la majeure partie du temps de l'économie informelle. Nous allons détailler dans les paragraphes suivants les plus importants de ces problèmes.

⁵⁹ Cf. Partie 1 *Quelles subventions pour les pauvres du Sud ?* p 24-25

Équilibre entre rénovation et construction

Contrairement à ce qui était prévu, la très grande majorité des projets mis en place grâce aux subventions du LIHP sont des constructions de logements neufs.⁶⁰ Le rapport d'évaluation de la fondation PRODEL sur le programme ABC souligne également ce point, le déficit qualitatif n'a clairement pas été suffisamment pris en compte. Ce point est très important et nous verrons dans notre quatrième partie qu'il révèle de gros enjeux financiers et que les priorités de réductions de dettes (et donc de stimulation des secteurs productifs comme celui de la construction) imposées par le FMI ne sont pas sans rapport avec ce délaissement de la rénovation au profit de la construction de logements neufs.

Les constructions ne répondent pas aux attentes des familles

Le programme LIHP a également connu des échecs au niveau des produits offerts. Les logements n'ont manifestement pas été construits en collaboration avec les familles et par des gens qui connaissaient les besoins.⁶¹ Par exemple, dans une habitation pour famille à faible revenu la cuisine est la pièce de vie principale. Celle-ci doit donc être grande, fonctionnelle et constituer la pièce principale de la maison. Ceci peut sembler évident et pourtant de nombreuses maisons ont été construites sans respecter ces critères de base. Par ailleurs les logements doivent pouvoir être connectés aux réseaux d'infrastructures sanitaires publics, mais aussi étonnant que cela puisse paraître pour un programme public ça n'a pas toujours été le cas. On a donc aujourd'hui de nombreux ensembles de logements construits grâce aux subventions du LIHP qui sont tout bonnement inhabités et ont uniquement servi le secteur privé de la construction et des matériaux. La croissance économique a peut être ainsi été légèrement stimulée, mais sur le long terme la construction de logement vide dans un pays avec de tels problèmes d'habitat reste une aberration déconcertante.

⁶⁰ Entretien avec Gloria Martinez et Arlen Colindres, responsables administratifs de l'INVUR. (08/2007)

⁶¹ Entretien final avec Marlon Olivás Almirano, directeur exécutif de la fondation PRODEL (09/2007)

Cette situation souligne clairement une inadéquation entre l'offre et la demande. De telles lacunes pourraient facilement être comblées par un système d'assistance technique comme celui mis en place par la fondation PRODEL. Mais encore eut-il fallu que cette dernière ait été impliquée dans le projet. Or même s'il en a vaguement été question à l'origine du projet, PRODEL n'a jamais été invité formellement à participer au programme de subvention.

Ceci met également en évidence les risques de déviation d'une politique (en l'occurrence celle du logement) vers une autre (la croissance économique). Ces deux objectifs sont naturellement liés et une bonne politique de logement influera nécessairement sur la croissance économique. Mais si l'une détourne les objectifs de l'autre ce ne sont plus des externalités positives mais négatives que l'on rencontre. Pour éviter cela, il est important que chaque politique réponde en premier lieu à ses propres objectifs et que les autres secteurs profitent des bienfaits résultants sans chercher à en obtenir plus.

Stimulation des marchés (micro)financiers

L'un des trois objectifs initiaux du LIHP était le suivant : « stimulate markets by creating strong incentives and providing technical assistance for home credit, saving and land regularization. » Cet objectif s'inscrit dans une recherche d'harmonisation de l'aide internationale qui affirme l'importance des connections entre système de subvention et marchés privés.

« The wide-spread adoption of housing vouchers as the central vehicle to provide housing subsidies across almost all developed economies implies a similarly wide-spread recognition of the superiority of transfer mechanisms that use market incentives »

Source: Robert M. Buckley and Jerry Kalarickal (2004) "Shelter Strategies for the Urban Poor: Idiosyncratic and Successful, but Hardly Mysterious" World Bank p26

La phase 1 du programme à peine achevée, on est en droit de questionner fortement les résultats concernant cet objectif. Des deux programmes de subvention mis en place par l'INVUR (l'AB et l'ABC), c'est évidemment l'ABC qui permettait de créer cette connexion avec les marchés financiers puisqu'il comprenait la composante crédit. L'AB était lui soumis uniquement à la participation des familles par de l'épargne. Or, à la fin de la première phase du programme, 90% des fonds furent utilisés à travers le système AB pour seulement 10% à travers le système ABC.⁶²

Manque de délégation vers les IMF non gouvernementales

Le programme ABC a également connu de nombreux problèmes. Les rapports d'analyse du programme soulignent une grande lenteur administrative entre l'INVUR (organisme public) et les IMF (institutions non régulées appartenant au secteur civil). Ainsi à côté des 180 projets initiés en phase 1 du programme, l'INVUR compte 17 000 familles en liste d'attente!⁶³ Ce point a également été soulevé par Jaime Cofré lors de notre entretien. Celui-ci insiste sur un double problème de méconnaissance par les IMF du produit subvention (implanté pour la première fois dans le pays) et de manque de délégation administrative des fonds de l'INVUR envers ces IMF qui les maintient en marge du programme. Le rapport préliminaire d'évaluation du programme ABC stipule également que les IMF devraient pouvoir administrer entièrement les subventions fournis par l'INVUR. Il existerait ainsi une vraie connexion entre subvention et microcrédit ainsi que des rapports de collaboration plus étroits (et plus confiants) entre secteurs public et civil.

⁶² Entretien avec Jaime A. Cofre Camuzzi, Spécialiste sectoriel et responsable du LIHP pour la BID à Managua. (08/2007)

⁶³ El Nuevo Diario (21/02/2007). "Impulsan ONG de la Red de Vivienda. Un consorcio para edificar viviendas de interés social".

Entre remplacement et maquillage de la BAVINIC

On a déjà insisté sur les mauvais résultats des banques publiques. Bien que dans certaine situation particulière des exemples de bon fonctionnement existent (Chili) cette position est en général considérée internationalement comme néfaste pour le secteur.

« Experience confirms that government programs that directly build and distribute finished houses to low-income households cannot solve the housing problem because they supply a limited number of quality homes to a few lucky families, while leaving the majority of households unassisted. »

Source: Eduardo Rojas and Michael Jacobs (2006). “Sharpening the Bank’s Capacity to Support the Housing Sector in Latin America and the Caribbean” Social Programs Division, IDB

Le cas du Nicaragua confirme cette vision, l’INVUR est né avec l’objectif d’apporter des solutions au secteur du logement très différentes de celles apportées par la BAVINIC. Rappelons que le premier objectif du LIHP est la transformation du rôle du gouvernement (“the shift of Government’s role from direct provision of housing to facilitating it”). Et pourtant, lors de l’étude de l’historique et de la mise en place de ce programme, cet objectif fondamental semble avoir été très vite oublié. Dans la réalité l’INVUR est bel et bien venu remplacer la BAVINIC mais sans affirmer suffisamment la différence de son action. Ceci a été fortement confirmé lors de mes recherches de terrain et ce à plusieurs reprises. L’INVUR a par exemple été installé dans les anciens locaux de la BAVINIC (10 ans après la fermeture de la banque, des pancartes signalent d’ailleurs encore sa présence). Le personnel a soit disant été changé⁶⁴ mais en creusant un peu plus on s’aperçoit que l’unique mesure qui a été prise fut que “les anciens employés de la BAVINIC n’étaient pas nécessairement favorisés

⁶⁴ Rappelons que la BAVINIC fut fermé principalement pour des problèmes de malversation financière et de corruption.

pour l'obtention d'un poste à l'INVUR" ⁶⁵ !! Enfin la perception des nicaraguayens (jusqu'au personnel de la fondation PRODEL qui sont pourtant bien au fait des évolutions du secteur) est bel et bien que l'INVUR est le successeur direct de la BAVINIC.

Viabilité du programme de subvention du LIHP

Le rapport d'analyse du programme ABC effectué par la fondation PRODEL considère que « la subvention est le chaînon le plus faible en terme de viabilité du programme ABC car une fois que les ressources financières fournies par la BID seront terminées la continuité du programme n'est plus assurée ». Cette constatation pose un problème fondamental intrinsèque à l'aide internationale, celui de la dépendance qu'elle induit à travers le cercle vicieux de la dette. Il est par ailleurs intéressant de noter ici que le recours à un prêt auprès de banque multilatérale n'est pas une fatalité. L'économiste Néstor Avendaño a par exemple démontré dans une analyse des possibilités de ressources financières du pays qu'il serait possible de libérer un total de 473 millions de dollars pour la construction de logement social dans les 18 prochaines années, soit un montant annuel moyen de 26.2 millions de dollars de 2007 à 2024⁶⁶. À titre de comparaison, la phase 1 du LIHP s'est étalée sur 4 ans pour un prêt de 25 millions de dollars.

Programme d'Accès Généralisé aux Services Financiers (PAGSF)

La régulation et la supervision des IMF au centre du programme PAGSF (Composante 1, 3 et 4)

⁶⁵ Entretien avec Gloria Martinez et Arlen Colindres, responsables administratifs de l'INVUR.

⁶⁶ El Nuevo Diario (19/08/2006). "Urgen parar el déficit de viviendas".

Nous l'avons vu, l'un des problèmes majeurs du système microfinancier nicaraguayen se trouve dans son très faible taux de commercialisation. En effet la présence d'une très forte pénétration du marché constitue un potentiel très important pour le pays qui est malheureusement grandement sous-exploité principalement en raison de l'éparpillement des initiatives sur le secteur. Ce manque de concentration des activités financières serait grandement limité par une meilleure régulation du secteur. Ainsi, Arie Sanders et Hans Nusselder⁶⁷ ainsi que de nombreux acteurs du domaine, voient dans le manque de régulation le problème le plus important du secteur microfinancier Nicaraguayen.

« To reach an important scale and provide appropriate services to their clients, MFIs need to attract private capital and capture savings. Such an outcome requires regulation and supervision. »

Source : Sanders & Nusselder (2003). « The (Micro) Finance Market in Nicaragua »

Le PAGSF a bien compris ce problème et c'est sur ce point qu'il centre son action. En effet la politique de régulation des IMFNG et d'amélioration de la supervision des organismes régulés répond en théorie parfaitement aux besoins du secteur. À travers cette régulation les IMF gagneront en transparence et en efficacité ce qui leur permettra d'accéder plus facilement à des fonds facilitant ainsi leur expansion.⁶⁸ Par ailleurs, la part de ces fonds provenant de donateurs internationaux diminuera au profit de fonds privés et nationaux permettant ainsi une plus grande viabilité des opérations. Tout cela entraînera une augmentation de l'échelle d'action des IMF qui sera par ailleurs favorisée par des fusions d'IMFNG avec des institutions commerciales ayant pour but de faciliter cette régulation.⁶⁹ Ainsi théoriquement cette politique de régulation/supervision laissait présager de grands

⁶⁷ Auteurs incontournables sur l'analyse du secteur microfinancier Nicaraguayen.

⁶⁸ Entretien avec Wilfredo Navarro Fonseca, responsable de l'exécution du PAGSF pour la Banque Mondiale au Nicaragua. (08/2007)

⁶⁹ Une telle fusion a déjà eu lieu une fois au Nicaragua entre l'institution financière CONFIA et une petite ONG, c'était la première fois que cela se produisait en Amérique Latine.

succès. Pourtant nous allons voir que dans la pratique, depuis la mise en place du projet en 2004 rien n'a encore réellement abouti.

En 2004, dans le cadre des objectifs du programme que nous venons de revoir, la « loi spéciale des associations de microfinance » fut présentée à l'assemblée législative par l'ASOMIF et approuvée « au général ». Cependant, avant que son application puisse être effective celle-ci doit être approuvée « en particulier ». C'est à ce niveau que la loi s'est retrouvée bloquée. La loi tarde à être approuvée pour plusieurs raisons. Les principales tournent autour de deux désaccords ; premièrement l'imposition d'un plafond légal pour les taux d'intérêt et deuxièmement, la régulation de l'institution microfinancière sans possibilité de recevoir des dépôts de la part de ses clients. Nous allons maintenant voir ces deux points plus en détail.

Plafonnement des taux d'intérêt

Le problème du plafonnement des taux d'intérêt est loin d'être particulier au Nicaragua. Il en est question dans le monde entier et la littérature spécialisée est très prolifique sur ce thème. Aujourd'hui de nombreux pays le pratique encore ou l'ont réintroduit récemment. L'idée de « protection des pauvres » face à la fureur des marchés est facilement compréhensible de prime abord et a, de ce fait, beaucoup servi les discours populistes des gouvernements appliquant ces réglementations.⁷⁰ Pourtant il existe maintenant un certain consensus sur les méfaits de ces plafonnements sur le long terme. En effet de tels plafonnements rendent très difficile (voire bien souvent impossible) la couverture des coûts administratifs (très élevés en microfinance) et compromettent la pérennité des institutions. Pour ces raisons, les bailleurs de fonds refusent de prêter aux IMF soumises à ces règles et en viennent à leur demander de se concentrer sur des segments de population plus riches si

⁷⁰ Nous reviendrons sur ce problème et sur les déconnexions existantes entre discours politique et réalité d'action dans la section suivante,

elles veulent obtenir leurs fonds. Enfin, même à court terme, il a été démontré que ces plafonnements ne bénéficient pas aux populations les plus pauvres.⁷¹

Ces constatations sont confirmées par l'expérience du Nicaragua en la matière. En effet, selon Alfredo Alañiz qui était à l'époque président de l'ASOMIF (aujourd'hui son directeur exécutif), le taux annuel de croissance du portefeuille des institutions membres a chuté de 30% (pour atteindre moins de 2%) après l'introduction du plafonnement des taux d'intérêt dans le pays en 2001!

Au vu de ce constat, et face à ces consensus, on a du mal à comprendre comment les pouvoirs politiques et l'assemblée législative peuvent persister à promouvoir une telle loi. Nous développerons notre explication dans la section suivante où nous expliquons que ceci provient en grande partie d'un fonctionnement en silo et d'un manque de reconnaissance de communication et de collaboration entre secteur sociétaux (en l'occurrence entre public et civil)

Régulation sans autorisation à recevoir des dépôts

La loi stipule que pour une régularisation complète des IMF celles-ci doivent entre autres avoir atteint un capital de 2 millions \$US. Elles seront alors en mesure de recevoir des dépôts de la part de leurs clients. La loi prévoit cependant une phase intermédiaire où les IMF devront se régulariser une fois les 500 000 \$US de capital social atteint. Mais dans ce cas là, l'offre de services d'épargne ne serait pas possible.⁷² Il existe ici un désaccord entre l'ASOMIF et la SIBOIF. L'ASOMIF trouve la loi trop stricte et ne voit pas l'intérêt d'une régulation sans même avoir la possibilité de recevoir des dépôts. Cette régulation a en effet

⁷¹ UN (2006). « Construire des secteurs financiers accessibles à tous ». Livre Bleu chapitre 5

⁷² Entretien avec Wilfredo Navarro Fonseca, responsable de l'exécution du PAGSF pour la Banque Mondiale au Nicaragua. (08/2007)

pour but principal l'accumulation efficiente de capital, or sans captation les possibilités d'accumulation se trouvent considérablement réduites.

Il est intéressant de traduire ici les points de vue de personnes très en lien avec le secteur non gouvernemental. Selon Alfredo Alañiz (directeur exécutif de l'ASOMIF) une régulation constitue une lourde transformation administrative qui coûte cher et n'apporte pas, en soi, de réelle différence pour l'institution. En effet, celle-ci bénéficie de toute façon bien souvent de la confiance des donateurs internationaux qui se défient des gouvernements.⁷³ Ainsi l'un des avantages premiers avancés par la SIBOIF (la transparence de l'institution lui permettant d'acquérir plus facilement des fonds) n'est pas selon lui un bon argument.⁷⁴ Marlon Olivas (directeur de la fondation PRODEL) considère lui la régulation des IMF comme « importante mais pas impérative », autrement dit, celle-ci doit se faire dans le temps mais selon lui rien ne presse.⁷⁵

Soutien des activités de la FNI (composante 2)

La seconde composante du programme vise à assister la FNI dans la délivrance de fonds aux IMF. Comme nous l'avons déjà dit la FNI est une organisation financière de second rang (du niveau meso). À ce titre, elle ne délivre pas des crédits directement aux particuliers mais des fonds aux IMF qui se chargent de les distribuer. Le programme étant encore en cours, il existe peu de données disponibles sur cette partie du programme (tout au moins en termes de résultat et d'évaluation d'impact). Mais il y a cependant un point qu'il est à notre avis important de souligner. Bien que PRODEL remplisse les mêmes fonctions que la FNI, il n'a jamais été question de chercher à l'inclure dans le programme PAGSF et dans cette composante numéro 2. Nous analyserons le potentiel qu'aurait pu avoir une telle inclusion

⁷³ Nous reviendrons sur ce point qui constitue un grand problème au niveau de la cohérence des politiques d'aide et de leur alignement avec les politiques développées au niveau national.

⁷⁴ Entretien avec Alfredo Alaniz Downing, directeur exécutif de l'ASOMIF (09/2007)

⁷⁵ Entretien final avec Marlon Olivas Altmirano, directeur exécutif de la fondation PRODEL (09/2007)

dans la section suivante puis nous chercherons les causes de cette non inclusion dans notre partie IV.

On comprend ici le dilemme. Régulation et supervision sont nécessaires mais si elles vont à l'encontre des principes de viabilité des IMF, ces réformes feront certainement plus de mal que de bien.

« The greatest challenge faced by the sector is the creation of an appropriate regulation and supervision framework that does not affect innovative methodologies applied by MFIs in the delivery of their financial services adjusted to low-income populations. »

Source : Sanders & Nusselder (2003). « The (Micro) Finance Market in Nicaragua »

Une question reste donc posée. Pourquoi une telle réglementation ne peut-elle pas se faire en harmonie avec le mode de fonctionnement des IMF (et les besoins qui en découlent). Nous verrons dans la section suivante que ceci est dû en grande partie à un manque de coordination entre les acteurs du secteur.

Programme de Développement Local (PRODEL)

Nous venons de voir que sur les trois programmes que nous avons choisis d'étudier deux rencontrent de sérieux problèmes dans leur mise en place voire certains constats d'échecs. Le bilan qui suit est intéressant car il montre qu'il est possible de mettre en place des solutions qui fonctionnent. Néanmoins nous allons voir que cela ne suffit pas.

Bilan d'action

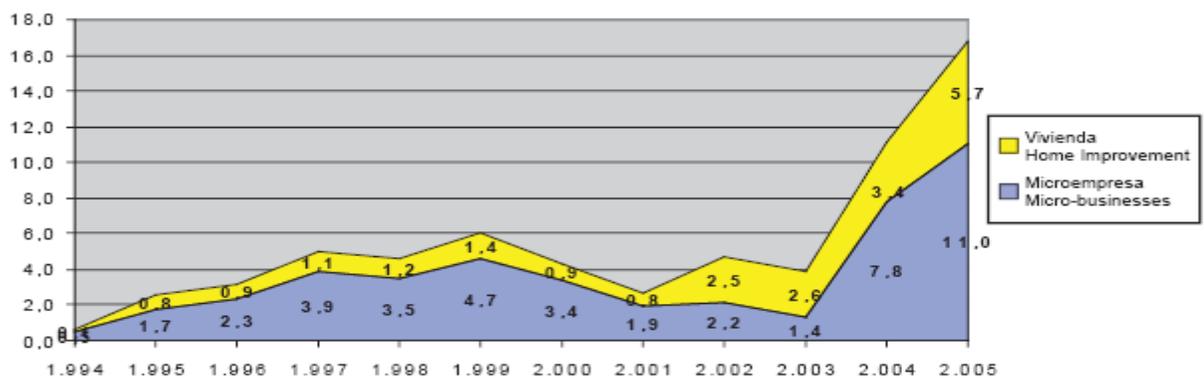
Depuis sa création jusqu'en 2002 (fin de la deuxième phase du programme) PRODEL a travaillé avec 4 IMF et a délivré 33 000 microcrédits dont 33% pour la rénovation de logement (le reste étant destiné au financement de microentreprises)⁷⁶. Une étude d'impact publié par PRODEL en 2006 et couvrant ces deux premières phases a établi que le programme avait permis la rénovation de 12 000 logements dans 8 municipalités (améliorant ainsi 15% du parc du logement de ces villes). L'étude mentionne également la création de 50 000 mois/personne d'emploi.⁷⁷

Entre 2003, année où PRODEL est devenu une fondation à but non lucratif et 2005 la fondation a connu une phase de très forte expansion et a confirmé son statut de leader dans le secteur du financement du logement social au Nicaragua. Le graphique suivant montre la forte augmentation de fonds acheminés vers les familles pauvres à travers les IMF partenaires de la fondation pendant les années 2003, 2004 et 2006.

Graphique 1

IMF : Dépenses par année

IMFs: NUMERO DE COLOCACIONES POR AÑO
MFIs: DISBURSEMENT PER YEAR
(1994 - 2005)



Source : Rapport annuel PRODEL 2005

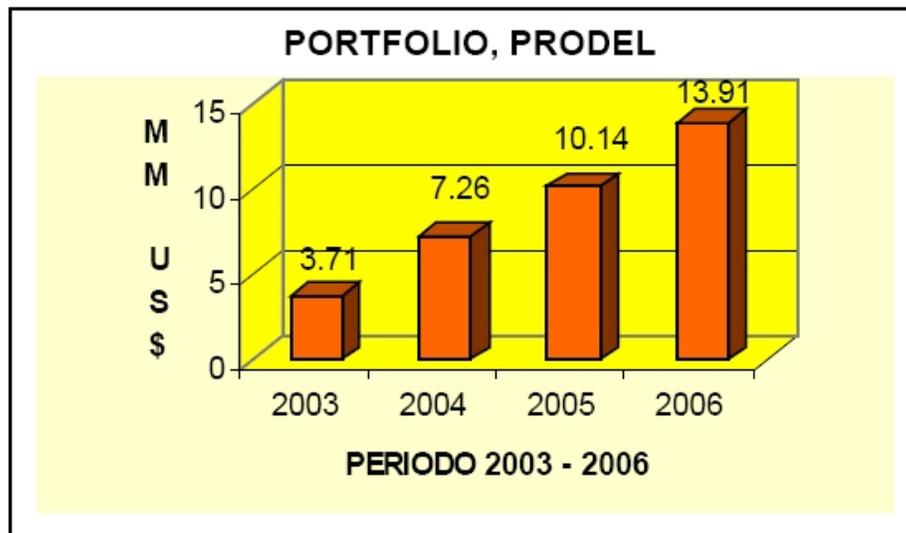
⁷⁶ Bien que sa composante logement ne forme pas l'essentiel de l'activité de PRODEL, c'est surtout grâce à elle que l'action de la fondation est reconnue nationalement et internationalement.

⁷⁷ SIDA Country Report 2006 (avril 2007) Embassy of Sweden in Nicaragua

Pendant cette période, la fondation PRODEL a travaillé avec 7 IMF dans huit municipalités et a permis l'acheminement de 32 000 prêts (16 700 rien que pour l'année 2005) dont 37% ont été utilisé pour des rénovations de logement.⁷⁸

Dans le graphique suivant on voit que la tendance s'est poursuivie en 2006, première année de la troisième phase du programme.

Graphique 2
Évolution du portfolio de PRODEL entre 2003 et 2006



Source : Rapport annuel PRODEL 2006

⁷⁸ PRODEL inversiones en desarrollo local rapport annuel 2005

Les prévisions de 2006 quant à cette troisième phase (actuellement en cours), prévoyaient d'atteindre 25 000 familles (160 000 personnes) dans 15 municipalités, confirmant ainsi la bonne santé de la fondation et son expansion continue.⁷⁹

Viabilité de PRODEL

Un des problèmes que rencontrent généralement les institutions financières non gouvernementales est leur viabilité financière. En raison de leurs clientèles particulières, elles éprouvent souvent de la difficulté à mettre en place des taux d'intérêt suffisamment élevés pour couvrir leurs importants coûts administratifs. Par ailleurs, même quand elles arrivent à maintenir un bilan financier stable et en équilibre elles restent dépendantes de prêts à taux préférentiels des donateurs internationaux. Cette question de dépendance (que certains assimilent à une forme de néocolonialisme en raison des conditions qui accompagnent ces prêts) est cruciale et fait l'objet d'une littérature très abondante. C'est d'ailleurs en travaillant sur ce dilemme que nous avons commencé à élaborer notre projet de mémoire, jusqu'à ce que nous nous rendions compte que le programme PRODEL ne souffre absolument pas de ces problèmes.

Tout d'abord en ce qui concerne sa viabilité, l'institution est considérée comme absolument saine financièrement.

« The Central American Bank of Economic Integration (CABEI) has qualified PRODEL as a creditworthy institution, which permitted it to obtain more financing alternatives for home improvements. »

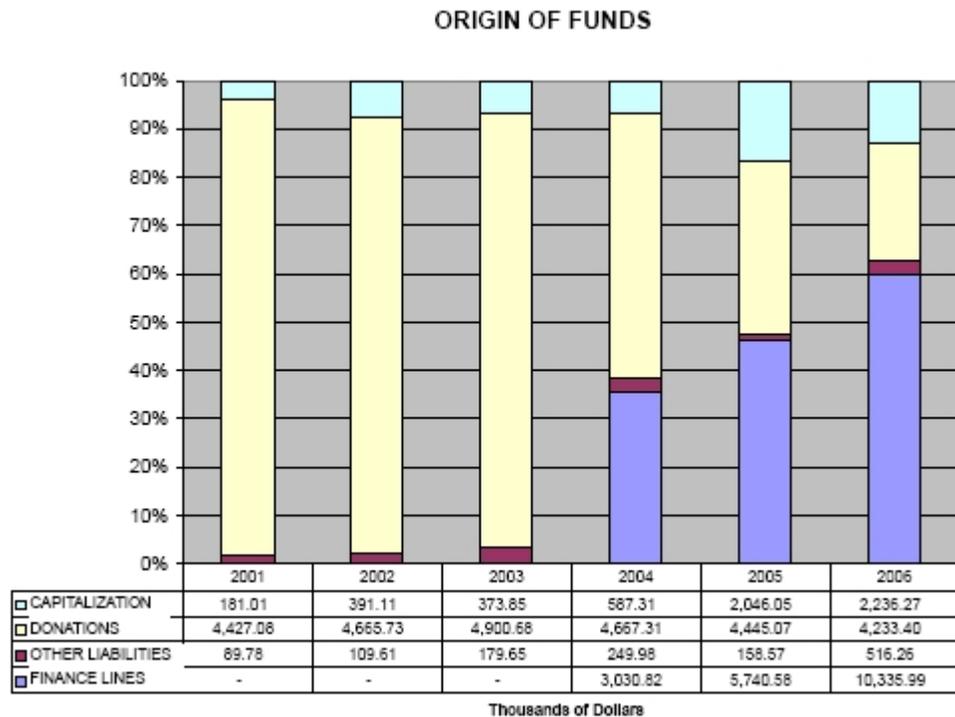
Source : PRODEL inversiones en desarrollo local rapport annuel 2005

⁷⁹ Prize-winning housing programme - Reducing poverty through economic growth - Sida
http://www.sida.se/?d=227&a=5108&language=en_US

Par ailleurs en termes de dépendance vis-à-vis de l'aide internationale, PRODEL est aujourd'hui dans une très bonne position. Le tableau suivant montre la diminution des fonds provenant de donateurs au profit de fonds propres et de prêts à taux réguliers.

Graphique 3

Évolution des sources de financement de PRODEL entre 2001 et 2006



Source : Rapport annuel PRODEL 2006

L'ASDI, qui a financé le programme à hauteur de 48% pendant les deux premières phases est en train de se retirer progressivement du pays en même temps que PRODEL remplace ces fonds auprès de bailleurs traditionnels ou grâce à des opérations en bourse. Cette politique correspond à un plan prévu depuis quelques années par l'organisation

internationale. Ainsi, en 2005 l'agence faisait l'annonce suivante: « It is hoped that Fundación Prodel will develop and survive without support from Sida after 2008 »⁸⁰

Le tableau ci-dessous récapitule de manière approximative les prévisions de la fondation pour l'année (2008) et pour les 4 années suivantes :⁸¹

Tableau 5
Répartition des sources financières de PRODEL pour la phase 4

Origine des fonds	Montant en million US\$	Part en pourcentage
ASDI	7	23%
BCIE	6	20%
FOMIN	5	16%
Opération en bourse	10	33%
Autres sources	2	8%
Total	30	100%

Source : Entretien final avec Marlon Olivas Altmirano, directeur exécutif de la fondation PRODEL (09/2007)

Ces données divulguées lors d'un de mes entretiens avec le directeur exécutif de la fondation viennent confirmer les espérances émises deux ans plus tôt par l'ASDI quant à la viabilité de la fondation. Certes, l'ASDI soutient encore PRODEL en 2008, mais les fonds

⁸⁰ Prize-winning housing programme - Reducing poverty through economic growth - Sida
http://www.sida.se/?d=227&a=5108&language=en_US

⁸¹ Taux d'intérêt préférentiel pour ASDI et autres donateurs internationaux 2.85%
Taux du marché pour le reste qui est prévu de passer de 4.25% à 5.80 voir 6%

alloués représentent moins de la moitié de ce qu'ils étaient durant les premières phases du programme.

Un programme internationalement reconnu et loué

En somme la fondation PRODEL est une belle réussite. Elle a contribué de manière significative à l'amélioration des logements de nombreuses familles. La fondation a commencée ses activités à une époque où le microcrédit et particulièrement les fonds communautaires en étaient à leur balbutiement et elle a aujourd'hui prouvé que cet acheminement de fonds vers les familles les plus pauvres est possible et qu'il ne met pas nécessairement en danger la santé financière de l'organisme qui le gère. Enfin, elle est aujourd'hui en train de démontrer que ces activités peuvent se passer de l'aide internationale ce qui est de manière évidente la preuve ultime de la réussite du programme. Ainsi le programme a gagné le « Stockholm Partnership Award » et la littérature internationale sur le financement du logement dans les PED mentionne très souvent, et à forte raison, PRODEL comme un exemple à suivre.

Objectifs atteints mais potentiel d'action négligé

« PRODEL's impact in poverty reduction is visible and measurable. The results confirm that efforts have not been in vain. Beyond the figures, it is clear without doubt that there is a successful and sustainable development model which can be adopted by organizations that share the same commitment to combat poverty. »

Maria Rosa Renzi, consultante en économie pour le PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement). Novembre 2006.

Le problème est bien résumé dans ces quelques mots. PRODEL a réussi dans ses objectifs, et son modèle de développement devrait être utilisé et étendu à l'ensemble du pays. Le problème est que les choses ne semblent pas prendre cette voie. Nos observations de terrain nous ont mis à plusieurs reprises devant une évidence. La fondation PRODEL maintient de bonnes relations avec le secteur civil (IMFNG avec lesquelles elle travaille) mais paraît complètement déconnecté du secteur public et des programmes que celui-ci met en place grâce à l'aide internationale.⁸² Elle ne cherche pas non plus à mettre en place une stratégie nouvelle visant à agrandir de manière radicale son échelle d'action. En fin de compte, la fondation (et ses employés) est très satisfaite de son travail mais ne cherche pas à (et ne pourrait pas) combler de manière significative le déficit de logement du pays.

Nous avons vu dans la partie II de ce mémoire que chacun des programmes étudiés répond à un problème essentiel du financement du logement social au Nicaragua. Pourtant, la situation d'ensemble du pays ne semble pas sur la voie de l'amélioration. Dans cette section nous venons de voir que le manque de résultats à l'échelle nationale provient de deux choses. D'une part la mauvaise implémentation de certains programmes et d'autre part la circonscription des programmes à succès (comme PRODEL) à une échelle d'action insuffisante pour réduire de manière significative le déficit global du pays en logement. Nous pensons que dans un cas comme dans l'autre, c'est la « compartimentalisation » du secteur du logement, et le manque de communication, collaboration et coordination entre acteurs, qui sont responsables. Cette manière d'agir qui existe dans de nombreux domaines est souvent décrite par l'expression d'« approche silo », nous conserverons cette expression qui illustre particulièrement bien la situation nicaraguayenne. Dans la section suivante nous allons décrire les différents niveaux où cette organisation en silo existe et empêche la mise en place d'une stratégie d'action globale et efficace.

⁸² Les connaissances que chacun des dirigeants des organismes interviewés avaient de la fondation, étaient de ce point de vue très éloquent.

Section 2 : L'approche silo

L'objet de cette section est de démontrer que le secteur du financement du logement et plus particulièrement ses modes de financement fonctionnent en silos et que c'est pour cela qu'ils n'atteignent pas une échelle suffisante pour la résorption ou du moins la diminution du problème. Nous entendons par là que l'ensemble des possibilités présentes/disponibles dans le pays sont enfermées dans des compartiments/silos et ne sont donc pas utilisées à leur plein potentiel, c'est-à-dire de manière efficiente. Après avoir décrit ce que nous entendons par un fonctionnement en silo, nous déterminerons les différents niveaux où on retrouve cette organisation. Durant nos recherches, nous nous sommes rendu compte que dans la littérature spécialisée sur le financement du logement et le développement socio-économique en général, deux problèmes revenaient de façon récurrente. À travers notre étude de cas au Nicaragua nous avons découvert que derrière chacun de ces problèmes se trouvait une approche silo particulière. Dans la première partie de cette section nous allons effectuer cette mise en relation théorique entre ces deux problèmes et l'approche silo qui est selon nous responsable. Ensuite nous étayerons ce cadre théorique par des exemples précis tirés de notre étude de cas. Nous espérons ainsi mettre en évidence l'importance de la responsabilité de l'organisation en silo dans l'incapacité de l'ensemble des acteurs à combler le déficit du logement au Nicaragua.

Qu'est ce que l'approche silo?

L'approche silo (ou organisation/fonctionnement en silo) est une expression souvent employée, mais mal définie. Elle représente en fait une critique face à une situation de manque de d'échange, de collaboration et de coordination dans une entreprise particulière. L'expression silo d'information et ainsi très souvent utilisée. On parle aussi régulièrement de « rompre avec une organisation en silo » ce qui se rapproche de l'idée de

« décompartimentalisation ». Si nous utilisons ici ce concept d'usage courant c'est parce qu'il est à notre avis particulièrement adapté à notre cas. Le secteur de financement du logement est avant tout fait de mécanismes d'acheminement de fonds. Et le manque de fluidité dans cet acheminement est très bien illustré par l'idée de silo.

Les deux grands types de fonctionnement silo du financement du logement au Nicaragua et les problèmes engendrés

« Many sector-specific policies exacerbate rather than improve the shelter situation of the poor. »

Robert M. Buckley and Jerry Kalarickal (2004) "Shelter Strategies for the Urban Poor: Idiosyncratic and Successful, but Hardly Mysterious" World Bank

Quelque soit le problème traité et les politiques particulières qui sont mises en place, il est essentiel de garder une vision aussi large que possible de la situation, des différents acteurs impliqués et des externalités encourues. Les politiques doivent garder cette vision globale à l'esprit pour mieux se compléter et éviter de se gêner mutuellement. À travers les problèmes décrits ici, et les deux modes de fonctionnement silo qu'ils reflètent, nous allons voir que cette évidence apparente, qui fait l'objet d'un consensus certain au sein de la littérature spécialisée, est loin d'être appliquée.

Silos sociétaux et d'échelles de gouvernance

Mauvaise répartition des rôles et manque de collaboration entre secteurs sociétaux

Pendant tout la seconde moitié du siècle dernier les théories de développement (quelque soit le secteur visé) ont tour à tour centré leur approche sur l'un des secteurs sociétaux de nos sociétés modernes. Les choses ont commencés à changer vers la fin des années 1990 avec le manque de résultat du troisième paradigme favorisant l'action de la société civile et l'on

arrive aujourd'hui à un assez grand consensus (tout au moins sur le plan théorique) sur le besoin de plus de collaboration et coordination entre chacun de ces secteurs.

« Development theory and practice had begun to understand that achieving development goals was not simply about finding the correct sector (state or market or civil society) to prioritize; rather, it was about finding the ways in which state, market-based and civic organizations could interrelate to promote development in differing contexts. [...] The relationships between state, market and civic organizations do not have to be seen as a zero-sum game but could be complementary and even synergistic. »

« The simple (perhaps simplistic) frameworks of the past – « state best », « private best » or « civic best » - are now being left behind, with calls for paradigms that are pluralist. »

David Hulme (2001). "The Internationalization of Public Management, Reinventing the Third World State", New horizons in public policy, University of Manchester, UK

Pourtant, sur le terrain, cet appel à la coordination entre secteurs ne semble pas toujours avoir été entendu. Nous allons voir que cette organisation en « silos sociétaux » est particulièrement présente et néfaste au Nicaragua.

Manque de communication et de réelle délégation (rôle et moyens administratifs et financiers) entre pouvoir nationaux et locaux

Parallèlement au débat sur les secteurs sociétaux, on a également assisté durant les dernières décennies à de fortes prises de position sur les aspects de centralisation/décentralisation et du développement dit local.

« Wherever possible, local funds should seek to work with, and strengthen the capacity of local governments. In the long term, it is difficult to reduce urban poverty without more effective, accountable local governments. »

David Satterthwaite (Avril 2001). "Reducing urban poverty: Constraints on the effectiveness of aid agencies and development banks and some suggestions for change". Environment and Urbanization.

La délégation des pouvoirs administratifs à des institutions locales (municipales mais aussi non gouvernementales) est reconnue comme une condition nécessaire pour une action efficace en termes de réduction de la pauvreté. Cette vision s'applique également au secteur du logement et tout particulièrement à ses modes de financement qui, par le passé, furent souvent inadaptés aux besoins des populations par manque de proximité des organisations responsables des fonds de financement. Les fonds locaux, que nous avons déjà mentionnés plus haut, offre une solution à ce problème (c.f. annexe 2) mais trop souvent ces organismes qui agissent au niveau meso et micro sont des ONG et ne fonctionnent pas en coordination avec les institutions publiques nationales. Par ailleurs, quand ces dernières utilisent ces organisations locales en les associant à leurs programmes de financement elles ne favorisent pas et ne s'assurent pas d'une capacité administrative suffisante pour la délégation opérée. Ainsi ce manque de coordination entre institutions locales et cette délégation de pouvoir inachevée aboutit à un manque d'efficacité dans l'acheminement des fonds de logement aux familles les plus pauvres. Nous illustrerons également ces problèmes de gouvernance et de manque de coordination entre niveau local et national avec des exemples précis du système en place au Nicaragua.

Silos de politiques de financement

Cadre institutionnel et régulateur inadapté aux activités de tous les acteurs

“Theory and practice show housing to be a synthetic sector in which effective programs and policy require action in institutional strengthening [...]”

Robert M. Buckley and Jerry Kalarickal (2006). « 30 years of World Bank shelter lending : What have we learned ? ». The World Bank, Washington DC

Le secteur du logement fait intervenir de nombreux acteurs de natures très différentes et qui ont des actions également très variées. Pour que cette diversité soit une force et non un

fardeau pour le secteur, il est important que soit mis en place un cadre institutionnel solide accompagné de régulations adaptées aux activités de chacun des acteurs.

Si cette composante institutionnelle est délaissée, il devient alors très difficile aux différents acteurs de coordonner efficacement leurs actions pour offrir des solutions au problème de logement des plus pauvres.

« Many issues of scale and the role of urban institutions had long been discussed by many of international agencies working on urban development. [...] Indeed, the primarily rationale for this institutional effort was to create the capacity to alleviate poverty »

Cohen, Michael. (2001). "Urban assistance and the material world: learning by doing at the World Bank" *Environment & Urbanisation* Vol 13, p37-54.

Mais ici encore, bien que de nombreux spécialistes de la question aient souligné à maintes reprises ce point, on trouve trop souvent des institutions déconnectées les unes des autres et ayant pour tâche la mise en place de lois et de régulations qui se gênent mutuellement. Ce problème est une fois de plus très bien illustré par la situation nicaraguayenne et les « silos de politiques de financement » issus du manque de collaboration entre institutions.

Inefficacité et manque de coordination dans l'acheminement des fonds depuis les bailleurs (internationaux et/puis locaux) jusqu'aux familles

“Addressing inter-governmental financial relation is an essential feature of developing urban assistance programmes.”

“The constraint on investment was not money but the ability of local institutions to use the funds effectively. This led to a view that the management of local institutions needed to be reinforced before increasing investment.”

Cohen, Michael. (2001). "Urban assistance and the material world: learning by doing at the World Bank" *Environment & Urbanisation* Vol 13, p37-54.

On touche ici au cœur du problème de l'efficacité de l'aide. Nous avons déjà vu que trop souvent les programmes mis en place font double emploi et ne prennent pas en compte les actions des autres acteurs. Ce manque de coordination est également valable au niveau de l'acheminement des fonds. En effet, la multiplication des canaux (on pourrait dire « silo ») d'acheminement des fonds nuit à l'efficacité d'ensemble de ces financements et augmente par ailleurs les risques de corruption, malversation et détournement de fond. Durant la fin des années 1990, sont apparues de nouvelles formes d'acheminement qui répondaient en partie à ces problèmes en rapprochant les sources de financement des communautés visées. On les appelle « fonds locaux » ou « fonds communautaires » (c.f. annexe 2).

“Most international agencies recognize the need to support community-based initiatives, especially where local government structures are weak, ineffective or corrupt.”

Satterthwaite, David. (2002). “Local funds, and their potential to allow donor agencies to support community development and poverty reduction in urban areas: Workshop report.”
Environment & Urbanisation Vol 14, p179-185.

Ces fonds ont connu un succès retentissant durant la dernière décennie mais cette volonté d'acheminement direct entraîne ici aussi des problèmes de manque de coordination puisque chaque bailleur tente d'éviter les organismes intermédiaires et en particulier les organismes nationaux (par manque de confiance) alors que ceux-ci seraient en théorie tout désigné pour la coordination de ces canaux d'acheminement. Les problèmes liés à ces « silos de financement » apparaissent de manière très nette au Nicaragua.

Modes de financement et produits financiers inadaptés à la demande

“It is evident that people earning around US\$ 40-120 a month cannot afford the usual market price for a new solidly built housing unless they have access to credit and the support of governmental or non-governmental housing schemes”

Frank, Daphne (2004), "A market-based housing improvement system for low-income families — the Housing Incentive System (SIV) in Ecuador ", *Environment & Urbanization* Vol 16, No 1, April, pages 171—184.

Pour permettre aux populations les plus pauvres d'accéder à des services de financement, il est essentiel de créer des produits financiers adaptés. Pour être viables sur le long terme, ces produits doivent idéalement être mixtes. Ils doivent contenir une partie de subvention pour servir les plus pauvres, une composante crédit pour créer un lien entre familles pauvres et secteur financier officiel et enfin une partie épargne pour impliquer les populations et les familiariser avec les contraintes de remboursement (et donc d'épargne sur revenu) qu'entraînent un emprunt.

« In many cases, the links between subsidies and finance will be quite strong in emphasizing once more the potential importance of cross-Bank coordination of efforts. »

Source : Robert M. Buckley and Jerry Kalarickal (2006). « 30 years of World Bank shelter lending : What have we learned ? ». The World Bank, Washington DC

Le problème est que la plupart des outils financiers que nous avons déjà décrit (épargne, crédit et subvention) s'inscrivent dans des politiques de financement indépendantes les unes des autres (silos) et sont donc souvent distribués par des organismes financiers différents. Ceci complique grandement le lancement de ces produits mixtes. Ainsi, le besoin de connexion entre outils financiers entraîne un besoin de collaboration entre organismes. Ce problème peut également être perçu comme étant à l'origine d'une organisation en silo. Nous décrirons plus loin les problèmes liés à ces "silos de politique de financement" dans le cas du secteur du logement au Nicaragua.

Tableau 6
Tableau récapitulatif des problèmes liés aux modes de
fonctionnement silo du Nicaragua

Type de silo	Problèmes relatifs
Silos sociétaux et d'échelle de gouvernance	<p>Mauvaise répartition des rôles et manque de collaboration entre secteurs sociétaux</p> <p>Manque de communication et de réelle délégation (rôle <u>et</u> moyens administratifs et financiers) entre pouvoir nationaux et locaux</p>
Silos de politiques de financement	<p>Cadre institutionnel et régulateur inadapté aux activités de tous les acteurs</p> <p>Inefficacité et manque de coordination dans l'acheminement des fonds depuis les bailleurs (internationaux et/puis locaux) jusqu'aux familles</p> <p>Modes de financement et produits financiers inadaptés à la demande</p>

Section 3 : L'organisation en silo du financement du logement au Nicaragua

Dans cette section nous illustrons les problèmes que nous venons d'énumérer par des exemples précis qui empêchent le bon fonctionnement du secteur du financement du logement au Nicaragua et l'atteinte des familles les plus pauvres. Ces illustrations concrètes viennent à

chaque fois étayer l'un ou l'autre des deux principaux types d'organisation en silo que nous avons relevé.

1 Silos sociétaux et d'échelles de gouvernance

Les programmes, en plus d'être trop nombreux et dispersés⁸³, sont enfermés dans ce que nous appelons des silos sociétaux et de gouvernance ce qui les empêche de pouvoir se coordonner correctement. Par silo sociétaux nous entendons manque de coordination et collaboration entre sphère publique, privée et civile. Les silos de gouvernance illustrent eux le manque de coordination entre approches nationales et locales. Nous allons décrire ces blocages en nous focalisant tour à tour sur chacune des trois sphères puis sur les problèmes de centralisation/décentralisation

Silo public

Le secteur public est censé contrôler les activités présentes dans un pays pour qu'elles fonctionnent le mieux possible. Parfois, il doit intervenir directement et prendre en charge un secteur d'activité. Pour ce qui est du logement nous avons vu que ce n'est pas la meilleure solution à adopter. En l'occurrence son rôle est préférablement de faire en sorte que les secteurs privé et civil se complètent au mieux pour répondre aux besoins des populations et compléter l'offre provenant de ces deux secteurs par des subventions permettant d'atteindre les tranches de populations aux revenus les plus faibles. Pourtant au Nicaragua l'action publique ne lie pas suffisamment les secteurs privé et civil. La machine étatique est renfermée sur elle-même et pas suffisamment tournée vers le reste des acteurs impliqués dans le secteur du logement.

⁸³ Rosa Pasos Arguello (2005). "Estudio de diagnóstico y plan de acción a las principales instituciones de microfinanzas de Nicaragua que ofertan crédito para vivienda". Informe final. Consultoría por el INVUR/BID. P41

« At the time of writing this report, the IDB programme is actually being implemented. Even though civil society organisations active in the housing sphere were not informed or taken into account in developing the programme, they are evidently seeking a way to access relevant information and thus prepare themselves for participating in the programme in the best possible way. »

Source : “Housing rights in Nicaragua. Historical complexities and current challenges”
COHRE, WCCN and CENIDH Joint Mission Report, 2003 p82

Ces constatations mettent en évidence la part de responsabilité du public dans la rétention d'information concernant ses activités et le manque de prise en compte des actions déjà mises en place par les organisations de la société civile. Une telle manière d'agir est totalement improductive et incohérente sachant que le projet de la BID prévoyait explicitement l'utilisation des IMF présentes dans le pays pour la mise en place du programme de subvention. On voit là un manque de cohérence et d'alignement entre les objectifs énoncés par le projet et les réalisations concrètes du programme. Nous avons vu d'ailleurs précédemment que le manque d'expérience des IMF dans la gestion du produit proposé par l'INVUR/BID était en bonne partie responsable des échecs du programme⁸⁴. On peut donc ici légitimement penser que cette méconnaissance aurait pu être comblée par une meilleure divulgation d'informations préalablement à la mise en place du programme.

Durant nos recherches de terrain nous avons relevé un autre point assez révélateur de ce cloisonnement du secteur public mais cette fois en ce qui concerne le projet de la BM. Le projet PAGSF est mis en place principalement à travers la SIBOIF et par ailleurs une de ces composantes est comme nous l'avons vu le renforcement de la FNI. Or les fonds de la FNI appartiennent pour 51% à l'état (ministerio hacienda y credito publico). Les 49% restant sont à la vente mais personne ne les a encore achetés. En pratique, c'est donc bien l'État qui

⁸⁴ Entretien avec Jaime A.Cofre Camuzzi, Spécialiste sectoriel et responsable du LIHP pour la BID à Managua. (08/2007)

possède l'ensemble du capital de FNI⁸⁵ qui est donc comme la SIBOIF une organisation publique. Ce programme est donc mis en place exclusivement à travers des institutions publiques et vise le renforcement d'organisations elles aussi publiques. Pour un programme qui vise à favoriser l'accès des plus pauvres aux services financiers on aurait pu s'attendre à une emphase un peu plus importante sur les IMF civiles qui sont les principaux acteurs dans ce domaine...

Par ailleurs le FNI commence actuellement la mise en place d'un programme d'habitat social financé par la BCEI. C'est la première fois que cette institution financière se lance dans un tel programme de logement. Quand on sait que celle-ci a une fonction très similaire à celle de PRODEL⁸⁶ et que la fondation est le premier spécialiste du pays en financement de logement on peut naturellement regretter cette dispersion des initiatives et des canaux financiers (la BCEI finançait déjà PRODEL). On peut également craindre un manque d'efficacité du programme de par son manque d'expérience en prêts au logement (comme ce fut le cas pour l'INVUR/BID).

Enfin, face à un fonctionnement en silo, interne à la machine étatique, on a naturellement tendance à accuser le gouvernement national. Mais le programme INVUR étant totalement piloté par la BID, de même que le PAGSF par la BM, on peut se questionner sur la responsabilité exacte de l'État dans l'organisation en silo de certaines de ses institutions. Nous étudierons cette part de responsabilité en détail dans notre quatrième et dernière partie où nous soulignerons l'influence de l'aide internationale.

Silo privé

Par définition le marché est un outil d'ajustement (supposément neutre) qui possède ses propres lois endogènes. C'est uniquement quand elles ne fonctionnent pas parfaitement

⁸⁵ Entretien avec Mauricio Rolando Espinosa Lugo, gérant de crédit de la FNI. (08/2007)

⁸⁶ La FNI est une organisation financière de second rang qui est en théorie une organisation à but lucratif en termes de statut mais qui effectue cependant ses activités avec très peu de profit.

qu'elles sont ajustées de manière exogène par l'État (réglementation). Il est donc difficile de critiquer un manque de coopération de la part des marchés privés. C'est surtout à travers une amélioration des réglementations et de la législation encadrant un secteur que l'on peut permettre au marché d'agir de manière coordonnée avec les autres acteurs de ce secteur. Par ailleurs, on ne peut attendre des banques commerciales qu'elles répondent à l'ensemble de la demande en services financiers des pauvres⁸⁷. Cette demande doit être comblée par une bonne collaboration entre institutions publiques (subventions) et civiles (microcrédits). De nombreux auteurs sont d'accord pour dire qu'il est prématuré d'attendre du secteur financier privé qu'il réponde à la demande des plus pauvres. Cela ne signifie pas que cette voie soit sans espoir. Mais c'est bien de la collaboration des institutions publiques et civiles que doivent naître les possibilités pour les pauvres d'accéder aux banques commerciales. Ceci peut se faire notamment par la commercialisation progressive et intelligente (c'est-à-dire en arrivant à conserver leur vocation sociale) d'IMF offrant déjà les services en question.

Silo Civil

Il existe dans le secteur civil un paradoxe entre efficacité de chaque projet pris à part et inefficience de l'ensemble en termes d'objectifs nationaux. Si son but est d'avoir un impact d'envergure nationale, le secteur civil ne peut rester déconnecté du reste de l'organisation sociétale d'un pays (État et marché). Il est le corps de cet ensemble que forme une nation et pourtant on le voit de plus en plus souvent rejeté à la périphérie. Au Nicaragua, cette situation est particulièrement exacerbée (le secteur microfinancier non gouvernemental est le plus important du continent) et le fait que ce secteur soit si coupé du reste des acteurs du logement joue en défaveur de la mise en place de solutions de long terme réduisant de manière significative le déficit en habitat. Des organismes financiers intermédiaires de second rang (PRODEL) jusqu'aux IMF qui distribuent les prêts (FDL) on reste dans un

⁸⁷ Ruth McLeod with Dave Hughes (2006). "This house believes that the private finance market will never fund major slum upgrading". ITDG Publishing, Rugby.

secteur qui reste étranger aux institutions publiques nationales. Les sources de financement viennent pourtant d'organismes internationaux de coopération aux statuts et aux objectifs relativement similaires (ASDI, BCEI, KFW). Parmi ces objectifs, se trouvent leur retrait du tableau à terme et l'intégration des programmes mis en place au canevas national tissé entre initiatives privées et encadrement public.

Ce cloisonnement dont souffre le secteur civil vient de l'extérieur comme de l'intérieur. En effet d'une part il existe un problème évident dans le manque de considération dont font preuve certaines instances nationales et internationales envers lui.

« In 2001, the Forum⁸⁸ organized three workshops in Nicaragua on the country's housing policies, but only leaders from the private sector were invited. Significantly, Nicaragua's main housing constructors – the civil society organisations (CBOs and NGOs) that are energetic actors in the housing sphere – were not invited to participate in these gatherings of 'leaders' in the field of Nicaraguan housing issues. »

Source : "Housing rights in Nicaragua. Historical complexities and current challenges"
COHRE, WCCN and CENIDH Joint Mission Report, 2003 p78

Ce manque de considération pour le travail de la société civile contribue à la fermer sur elle-même. Elle ne profite pas alors des possibilités d'expansion que lui offrirait une plus grande collaboration avec les institutions publiques et privées du pays et d'un autre côté celles-ci n'ont pas accès à son expérience de terrain.

D'autre part, les IMFNG et autres organisations de la sphère civile sont méfiantes vis-à-vis des fonds publics et de la mise en place de liens trop forts avec les institutions qui les gèrent. En effet, en raison des problèmes que peut entraîner la fragilité politique du pays celles-ci préfèrent souvent l'indépendance à une association aux programmes nationaux.⁸⁹ L'exemple de la transformation de PRODEL est de ce point de vue très éloquent. Le programme qui a

⁸⁸ *Foro de liderazgo nicaragüense-estadounidense* The Nicaraguan–US Housing Policy Leadership Forum

⁸⁹ Cf. Annexe *Rapports ONG/État avantages et inconvénients*

été créé par une collaboration entre le gouvernement Nicaraguayen et l'ASDI et devenu une fondation indépendante 8 ans plus tard (2002). Cette transformation s'est faite après les nombreuses affaires de corruption dont a souffert le pays durant la présidence d'Arnoldo Alemán (1997-2002)⁹⁰. Après avoir fait appel à une firme de consultants pour jauger la viabilité financière du programme, PRODEL a considéré qu'il était plus judicieux de se convertir en fondation non gouvernementale, et le devint dès 2003.

Il existe de nombreux autres exemples de ce processus bilatéral de cloisonnement entre secteur civil et public. Par exemple, l'institution de microfinance FDL⁹¹ a pris part aux tables de négociation/concertation précédant la mise en place du programme de subvention BID/INVUR. Mais très vite, en raison des problèmes de bureaucratie, de la lenteur des processus et de l'inertie générale du programme, elle s'est retirée⁹². De la même façon, la fondation PRODEL avait été considérée pour la partie rénovation du programme BID/INVUR mais elle n'y a finalement pas participé⁹³. Il est pourtant clair que, grâce à leur expérience, leur connaissance et leur proximité des clients visés, ces deux organisations auraient pu éviter de nombreux problèmes rencontrés lors de la mise en place du programme.

Enfin pour clore cette partie sur le manque de communication/collaboration entre secteur sociétaux, nous voudrions insister sur la place centrale de l'État dans ce problème. C'est sur lui en effet que repose la responsabilité d'un fonctionnement coordonné des acteurs d'une société.

⁹⁰ Celui-ci a été classé par le groupe « Transparency International » comme le neuvième dirigeant le plus corrompu de l'histoire.

⁹¹ FDL est l'une des plus importantes IMF du pays qui a par ailleurs la rare particularité de fournir de l'assistance technique (comme PRODEL).

⁹² Entretien avec Elizabeth Campos Figueroa, gerente financière du FDL. (08/2007)

⁹³ PRODEL (2006). "Implementación del Programa Ahorro-subsidio-crédito (ABC) para el mejoramiento de vivienda social de familia de escasos ingresos Ejecutado por el INVUR y las instituciones de Microfinanzas" Informe Preliminar.

« Recognizing that NGOs, like markets, can be important does not mean that they provide the missing link in effective housing policy. Such local organizations cannot hope to replace the systemic sorts of policies needed to assure that many basic services [...] are provided to people in massive, teeming cities. »

Source : Robert M. Buckley and Jerry Kalarickal (2006). « 30 years of World Bank shelter lending : What have we learned ? ». The World Bank, Washington DC

Mais l'importance que doit jouer un gouvernement dans un secteur ne signifie pas que tous les échecs de ce secteur lui soient imputables. La grande question est donc de savoir qui doit être tenu responsable de ce manque de coordination. Nous verrons dans la partie suivante que l'État est loin d'être le seul à blâmer.

Silos local et national

Les problèmes de cloisonnement entre secteur sociétaux que nous venons de décrire sont souvent mis en parallèle avec les aspects de développement centralisé ou local (le premier étant le plus souvent géré par l'État et l'autre par les organismes civils locaux). Il ne faut cependant pas les confondre. Une action locale peut en effet être gérée publiquement, et une ONG civile peut avoir une action nationale centralisée.

Le point fondamental est que quelque que soit l'organisme gestionnaire, il existe un clair manque de communication entre les actions locales (c'est-à-dire les derniers maillons de la chaîne, les IMF et les municipalités) et nationales (organismes type INVUR et programmes tels que le PAGSF). Certes il est nécessaire et utile de se servir des nombreuses IMF présentes localement sur la majeure partie du territoire. Mais pour être efficace cette délégation doit d'abord s'assurer de leur capacité à traiter le produit en question. Or la construction de logement (dans le cas de l'INVUR) est déléguée à des IMF qui « n'ont pas d'expérience dans l'attribution de crédit pour la construction ou l'achat de logement, ni ne

possèdent les conditions administratives pour le faire »⁹⁴. Ceci montre une déconnexion évidente entre l'institution centrale (distributrice de subventions) et les organisations locales à qui on demande d'effectuer ces distributions au niveau micro sans pour autant s'assurer de leur capacité à accomplir cette tâche. Ainsi Rosa Pasos considère qu'il y a de fortes chances pour que les processus administratifs liés aux subventions fournies par l'INVUR se changent en formalités lourdes et difficiles et que ceci constitue une menace pour le secteur dans son ensemble.

De tels problèmes entre organismes de niveau national et local auraient pu être palliés par l'intervention d'institutions dites de second rang, c'est-à-dire se situant dans le niveau « meso » de la chaîne financière. PRODEL en est un exemple éloquent. Nous pensons que la participation d'un tel organisme aurait ajouté un maillon important à la chaîne de transfert des subventions depuis la BID jusqu'aux familles en renforçant la faiblesse du lien existant entre l'INVUR (gérant le fond FOSOFI de la BID) et les IMF. L'implication de la fondation PRODEL aurait pu également éviter les problèmes d'inadéquations entre produits offerts et demandes des familles que nous avons décrits plus haut. PRODEL possède grâce à ses 15 années d'expérience une très bonne connaissance de ces besoins. Par ailleurs, comme nous l'avons déjà souligné, l'une des spécificités de la fondation se trouve dans les services d'assistance technique qu'elle offre. Il a été stipulé dans de nombreux rapports que si de tels services avaient été disponibles les familles auraient eu plus leurs mots à dire dans la construction de ce qui allait être leur maison.

Nous avons évoqué ici à deux reprises les possibles bénéfices d'une implication de la fondation PRODEL dans un programme de subvention tel que le LIHP. On pourrait être porté à croire (du moins c'est là la vision que nous avons avant d'effectuer nos recherches de terrain) qu'une telle mise à l'écart vient du programme LIHP. Mais la réalité est bien différente, non que celui-ci ait insisté pour trouver un moyen de profiter de l'expérience de PRODEL en l'impliquant dans le programme, mais simplement parce que les organismes

⁹⁴ Rosa Pasos Arguello (2005). "Estudio de diagnóstico y plan de acción a las principales instituciones de microfinanzas de Nicaragua que ofertan crédito para vivienda". Informe final. Consultoría por el INVUR/BID p33

comme la fondation PRODEL ne cherchent pas nécessairement à résoudre le problème national du logement. Leur action n'est pas dans une optique de résolution du problème dans sa totalité mais plus dans une approche locale⁹⁵ qui cherche simplement à mener à bien chacun des projets. On en revient donc au problème de dispersion des actions et une telle dispersion démontre de façon flagrante une incohérence des politiques et interventions sur le secteur du financement du logement.

2 Silos de politiques de financement

Silos canaux de financement

Il est intéressant de se pencher sur les sources de financement des programmes de logement. En effet chacun d'eux reçoit ses fonds d'organismes spécifiques, qui sont le plus souvent des donateurs internationaux. Nous avons par exemple l'ASDI pour PRODEL, la BID pour le FOSovi/INVUR et la Banque Mondiale pour le PAGSF qui est mis en place par la SIBOIF. Chaque donateur se concentre ainsi sur un programme particulier ce qui crée souvent des problèmes de coordination entre les actions par manque de collaboration et d'échange d'information. La littérature parle d'un manque d'harmonisation des actions. Nous verrons ce problème en détail dans notre quatrième partie. Par ailleurs certains donateurs financent plusieurs programmes qui ont parfois des objectifs similaires. C'est le cas de la Banque d'Amérique Centrale d'intégration économique (BCEI). Cette banque de développement finance la fondation PRODEL depuis quelques années mais récemment elle s'est lancée dans un programme de financement de logements sociaux avec la FNI. Nous avons déjà souligné les similitudes entre ces deux institutions financière de second rang. On peut donc déplorer ici encore un éparpillement des initiatives et des financements. Et ce tout particulièrement dans un cas comme celui-ci où la FNI n'a aucune expérience en crédit au

⁹⁵ PRODEL : Programme de Développement LOCAL

logement et risque de rencontrer des problèmes que PRODEL n'aurait pas forcément connu si il avait géré ce programme.

Une plus grande concentration des canaux de financement et des organismes récipiendaires permettrait selon nous de réduire fortement les coûts administratifs et permettrait une meilleure diffusion du savoir-faire quant à ce type d'offre. Nous étudierons dans la partie suivante les raisons d'une telle organisation des sources de financement.

Silos outils financiers (Subvention/Épargne/Microcrédit)

Les programmes se focalisent trop sur un outil financier en particulier. Pour fonctionner efficacement les différents outils/sources de financement doivent pouvoir être adaptés et utilisables par l'ensemble des secteurs. Concrètement ceci se traduit par :

- L'inclusion progressive de la microfinance dans le secteur privé.
- La possibilité de capter de l'épargne pour les IMF.
- Un système de subvention liée au reste de la machine financière. Les subsides doivent agir comme un pont ouvrant les secteurs financiers officiels (formels) à tous et non comme un pansement temporaire.

De tels programmes existent et ont prouvé qu'ils peuvent très bien fonctionner⁹⁶. Au Nicaragua il n'y en avait encore jamais eu. Si la tentative de la BID de faire fusionner ces outils en un même programme a échoué, c'est pour plusieurs raisons qui reviennent au manque de collaboration entre acteurs que nous avons déjà souligné. Le programme ABC (Épargne, Subvention, Crédit) mis en place par l'INVUR démontre que ses concepteurs avaient compris le potentiel d'une telle fusion des sources de financement. Mais la mise en

⁹⁶ Frank, Daphne (2004), "A market-based housing improvement system for low-income families — the Housing Incentive System (SIV) in Ecuador ", *Environment & Urbanization* Vol 16, No 1, April, pages 171—184.

place du programme par des « entités auxiliaires »⁹⁷ qui n'avaient encore jamais manié le produit « subvention » et qui n'était pas autorisées à recevoir l'épargne des familles a considérablement réduit les possibilités d'impact du programme. Si par exemple le programme de la Banque Mondiale (PAGSF) avait réussi au préalable à offrir aux IMF des options de régulation avec possibilité de capter l'épargne de leurs clients, et qu'une meilleure assistance avait suivi le lancement du produit subvention, on aurait pu espérer de bien meilleurs résultats et on aurait alors réussi à rompre ces compartiments d'outils/sources de financement.

Structure politique et législative en silo

La machine législative est complètement déconnectée des réalités. Sa lenteur et son inertie ne sont absolument pas en rapport avec l'urgence de la situation⁹⁸. Les processus d'approbation sont extrêmement complexes et peuvent réduire à néant les efforts de tout un programme d'action par leur lenteur. Le cas de la loi sur la régulation des IMF, véritable pilier du PAGSF, en est un exemple frappant. L'INVUR délègue aux IMF (secteur civil) le programme de prêt pour la construction de logement qu'il complète avec la composante subvention. De tels prêts (aux montants plus élevés que ceux pour la rénovation) nécessite des fonds de long terme or cette délégation n'est pas accompagné d'effort législatif de la part de l'assemblée nationale pour faire passer une loi de régulation des IMF leur permettant de capter de l'épargne. Depuis la présentation de cette fameuse loi de régulation pour approbation finale chaque article a suscité des problèmes et même si la revue de la loi fait partie de l'agenda de l'assemblée nationale, celle-ci n'est pas à l'ordre du jour. L'assemblée n'ayant ni ordre ni durée impartie pour le traitement des dossiers ceci peut encore durer très

⁹⁷ Nom donné aux IMF qui participaient aux programmes de l'INVUR en fournissant des crédits aux ménages sélectionnées.

⁹⁸ Rosa Pasos Arguello (2005). "Estudio de diagnostico y plan de accion a las principales instituciones de microfinanzas de Nicaragua que ofertan credito para vivienda". Informe final. Consultoria por el INVUR/BID. P 40

longtemps⁹⁹. Quand on sait que le PAGSF prend fin en 2009 et que cette loi a été proposée en 2004 on peut réellement se questionner sur le contenu du bilan du programme lors de sa clôture. Comme le souligne le rapport du FDL « il manque un interlocuteur approprié qui puisse bien exposer devant le parlement les positions adéquates à prendre pour l'industrie microfinancière. Jusqu'à présent l'acteur le plus visible et prépondérant a été l'ASOMIF mais celui-ci n'est peut être pas le plus désigné étant impliqué directement dans le problème ». De plus l'ASOMIF ne bénéficie pas de l'appui politique du gouvernement et encore moins du nouveau président Daniel Ortega qui dénonce dans ses discours populistes les taux d'intérêt trop élevés des IMF¹⁰⁰. Or nous savons bien que ces taux sont nécessaires à l'existence même de ces organismes et que pour les familles pauvres l'accès à des services financiers prime (toute proportion gardée) sur leurs coûts.

Le manque de soutien du gouvernement et des législateurs envers ces initiatives microfinancières crée beaucoup plus qu'un simple ralentissement de l'amélioration du secteur. D'abord l'inadaptation, la confusion de la législation sur le logement, la bureaucratie et les formalités administratives entourant chaque procédure décourage grandement les demandeurs de prêt¹⁰¹. Ensuite cette déconnexion peut menacer réellement la poursuite des activités du secteur microfinancier. Dans son rapport d'analyse sur les IMF offrant des crédits au logement¹⁰², Rosa Pasos souligne la menace que « les changements politiques ou décisions politiques du pouvoir exécutif ou de l'assemblée nationale influencent les régulations et mettent en péril la récupération des crédits qui contiennent une part de subvention ». Le rapport produit par l'IMF FDL (l'une des plus importantes du pays) sur sa position face aux régulations et perspectives politico-juridiques de l'industrie, s'inquiète également des décisions prises par les législateurs du gouvernement. Il souligne que récemment certains législateurs du parti au pouvoir reconsidèrent la création d'une

⁹⁹ Entretien avec Alfredo Alaniz Downing, directeur exécutif de l'ASOMIF (09/2007)

¹⁰⁰ Patrice Lemieux Breton (2006). « Dérives populistes du Front sandiniste ». Presse de gauche, article 315.

¹⁰¹ Rosa Pasos Arguello (2005). "Estudio de diagnóstico y plan de acción a las principales instituciones de microfinanzas de Nicaragua que ofertan crédito para vivienda". Informe final. Consultoría por el INVUR/BID

¹⁰² Idem

banque de développement. Selon le FDL si une telle mesure venait à se concrétiser elle pourrait provoquer d'importantes distorsions sur le marché et affecter la compétitivité des IMF.¹⁰³

Pourquoi a-t-on aboutit à une telle organisation et comment peut on la corriger?

Nous venons de voir que le manque de coordination et de communication qui existe sur de nombreux plans dans le secteur du financement du logement provient d'une organisation en silo du secteur et que ce mode de fonctionnement empêche la résorption du déficit en habitat. On se trouve la plupart du temps devant une logique de projet qui nuit au bon fonctionnement de l'ensemble du système. En effet, l'efficacité de chacun des projets pris à part n'entraîne pas une efficacité d'ensemble des politiques publiques nationales. Pour que le secteur du financement du logement fonctionne correctement il doit s'appuyer sur un système global qui prenne en compte tous les acteurs (et chacune de leurs actions). Mais l'organisation en « silo » du secteur que nous venons d'exposer empêche cette coordination d'initiatives. Nous avons donc un problème systémique qui ne peut être corrigé qu'en repensant radicalement les rapports entre les différents composants du système. La juxtaposition d'un énième programme ne changerait probablement rien au problème. C'est précisément parce que jusqu'à aujourd'hui, les projets et programmes mis en place se sont contentés d'essayer de combler les vides sans se concerter mutuellement pour travailler ensemble qu'on est arrivé à cette organisation en silo.

Pour corriger ce problème il faut arriver à instaurer une réelle coordination et collaboration entre acteurs (public, privé et civil) du secteur. De là pourrait découler des effets positifs sur le déficit de logement incomparablement supérieur à ceux des programmes actuellement en cours. Ceci étant dit, pour avoir vu de nos propres yeux la méconnaissance et la défiance que ces acteurs ont les uns envers les autres nous ne pouvons qu'insister sur l'ampleur de la

¹⁰³ « El FDL ante la regulacion y perspectivas politico-juridicas de la industria ».

tâche. Considérant nos moyens de recherche, espérer donner ici des mesures et des solutions concrètes serait donc illusoire. Notre apport au problème se cantonnera donc (et c'est l'objet de ce mémoire) dans l'analyse de ce manque de coordination. Et pour ce faire nous allons maintenant pousser les choses un peu plus loin en tentant de comprendre d'où vient exactement cette organisation en silo. En effet, pour pallier ce problème, il est essentiel de se poser la question de l'origine de cette organisation compartimentée. Dans nos sociétés d'économie mixte, c'est à l'État que revient le rôle de coordination des activités civiles et de régulation des marchés. On aurait donc tendance, a priori, à imputer ce type de disfonctionnement à une absence de l'État dans son rôle de coordinateur du secteur. La vision de la fondation PRODEL suit ce schéma d'idée selon lequel le déficit du logement est « aggravé par l'inexistence d'une politique de l'État qui garantisse la cohérence et la continuité des actions dans le secteur »¹⁰⁴.

L'autre tenant de ce diagnostic et de dire que, c'est ce manque d'implication voire cette absence de l'État qui a entraîné une multiplication des acteurs civils et des programmes de logement. Ceux-ci seraient venus, en quelque sorte, combler un vide laissé par l'État. Selon Rosa Paso c'est cette dispersion des programmes qui ne produit pas la synergie nécessaire au fonctionnement de ce marché.¹⁰⁵ Cette vision des choses est reprise régulièrement dans la littérature spécialisée¹⁰⁶.

Ainsi ce serait de l'absence de l'État et de la multiplication non coordonnée des acteurs civils que serait née cette organisation en silo. Mais d'où provient exactement ce manque de prise en charge par l'État. Nous pensons que la réponse se trouve entre la fragilité de l'État nicaraguayen et l'influence involontairement néfaste de l'aide internationale. Ce dilemme

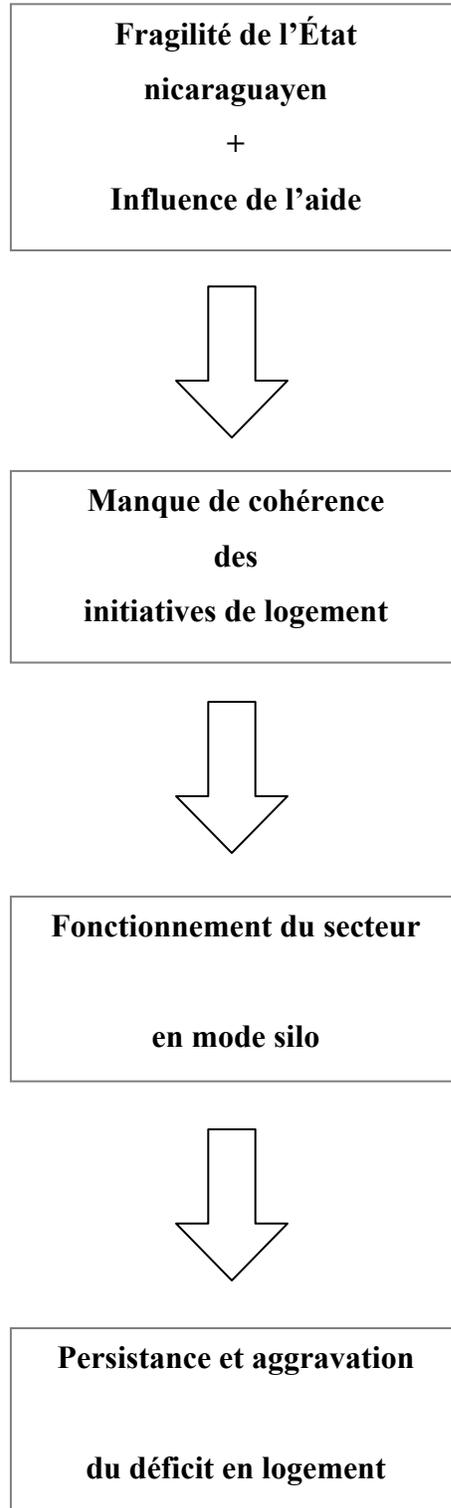
¹⁰⁴ PRODEL (2006). "Implementación del Programa Ahorro-subsidio-crédito (ABC) para el mejoramiento de vivienda social de familia de escasos ingresos Ejecutado por el INVUR y las instituciones de Microfinanzas" Informe Preliminar.

¹⁰⁵ Rosa Pasos Arguello (2005). "Estudio de diagnóstico y plan de acción a las principales instituciones de microfinanzas de Nicaragua que ofertan crédito para vivienda". Informe final. Consultoría por el INVUR/BID. P 32

¹⁰⁶ David Hulme (2001). "The Internationalization of Public Management, Reinventing the Third World State", New horizons in public policy, University of Manchester, UK

est connu sous le nom de cohérence (ou incohérence) des politiques. Dans la partie qui suit nous allons exposer les différents aspects que peuvent prendre les incohérences politiques et nous analyserons ceux qui sont les plus saillants dans le financement du logement au Nicaragua. Grâce à cela nous espérons donner une bonne idée de la responsabilité respective de l'APD et de l'État Nicaraguayen dans les dysfonctionnements de ce secteur. Le schéma ci-dessous résume les points essentiels de notre analyse de la situation.

Figure 2
Schéma récapitulatif des disfonctionnements du financement du logement au Nicaragua



Partie IV : Responsabilité partagée entre l'État et l'Aide Publique au Développement face au manque de cohérence des politiques de financement du logement

Maintenant que nous avons décrit en quoi l'organisation du secteur en « silo » explique les disfonctionnements du secteur du financement du logement, nous allons dans cette partie nous attacher à comprendre d'où vient cette disposition. Nous essaierons ici de déterminer les responsabilités respectives de l'État et de l'aide internationale ou APD (bailleur de chacun des programmes étudiés ici).

À première vue on fait face principalement à un manque de cohérence des politiques et initiatives mises en place à l'intérieur du pays. Cependant en y regardant de plus près on se rend compte que la situation est beaucoup plus complexe. Notre analyse va s'attacher à démontrer que ce type d'incohérence est en fait en bonne partie liée à l'influence de l'APD. Ainsi après avoir décrit dans une première section ces différents types d'incohérence politique, nous verrons que les problèmes du secteur du logement ne sont pas uniquement dû à une mauvaise supervision de l'État nicaraguayen. La combinaison de la non coordination des donateurs (problème d'*harmonisation*) et de leur manque d'*alignement* avec les politiques locales a également une grande part à jouer dans l'échec général à résoudre le problème du logement.

Section 1 : Qu'est-ce que la cohérence politique?

Quelque soit le secteur d'activité visé une cohérence politique implique que les actions entreprises dans ce secteur se conforment à plusieurs points. Tout d'abord, elles doivent se compléter l'une l'autre pour former un canevas qui réponde à l'ensemble des besoins du

secteur visé. Ensuite, elles doivent prendre en compte leurs possibles externalités (négatives et positives) pour ne pas se gêner l'une l'autre mais pour au contraire former une synergie d'action qui aboutissent à de meilleurs résultats d'ensemble. Enfin il est capital que leur mise en place se face à travers une collaboration continue entre chaque programme d'action pour que les changements et découvertes qui surviennent au cours de leur mise en place soit au plus vite pris en compte par l'ensemble des initiatives et leur permettent de réajuster leurs objectifs et plans d'action pour garder une cohérence d'ensemble.

Dans les pays riches, ce rôle de coordination et de supervision des différents acteurs du secteur du logement se fait le plus souvent par l'État. Celui-ci doit ainsi limiter son action directe sur le secteur et faciliter son fonctionnement sans perturber les rapports de force qui le sous-tendent et lui donne son efficacité. Dans les pays en développement, les choses sont beaucoup plus complexes et les acteurs beaucoup plus nombreux. Pour mettre en place des programmes d'envergure les pays pauvres comme le Nicaragua doivent faire appel à des financements étrangers. La plupart du temps, vu l'état de pauvreté dans lequel ils se trouvent, ils obtiennent ces fonds auprès des pays riches et à des taux préférentiels. C'est cette vaste source de financement que l'on appelle l'Aide Publique au Développement (APD). Les bailleurs de l'APD sont souvent appelés donateurs internationaux (terme que nous utilisons également pour simplifier les choses) mais il est important de souligner que ces fonds sont tout de même des prêts. Ils bénéficient certes de taux préférentiels mais ils sont bel et bien rémunérés. Sous le prétexte de ces « dons » les principaux bailleurs de fonds accompagnent leurs financements de certaines conditions voir d'une prise de position directe dans le montage des projets utilisant ces fonds au sein des pays. L'influence de la BID sur l'action de l'INVUR (qu'elle créât dans le cadre du programme LIHP) est de ce point de vue très éloquent. La BM et l'ASDI furent moins omniprésentes dans la mise en application des programmes PAGSF et PRODEL mais elles avaient tout de même une forte influence et pouvoir décisionnel vis-à-vis de ces programmes. Cette intervention d'acteurs internationaux par le biais financier complique grandement la situation. Dans le cas du financement du logement au Nicaragua les conséquences de cette influence sont selon nous très importantes et mettent souvent en péril la cohérence politique du secteur.

Pour décrire cette cohérence politique au Nicaragua en intégrant l'influence des bailleurs internationaux nous utiliserons trois types de cohérence. Cette évaluation se base sur les travaux effectués par Robert Picciotto pour l'OCDE¹⁰⁷.

Cohérence intra-pays

On parle ici d'une cohérence entre les différentes initiatives mises en place dans un pays pour l'amélioration d'un secteur particulier. On parle donc en premier lieu d'une cohérence entre les différentes politiques mises en place par un gouvernement. L'APD ne sera donc pas mentionnée ici et c'est plus sur l'importance du rôle de l'État que nous concentrerons notre analyse.

« At the level of setting objectives, it is unavoidable that if each part of the government proceeds in setting objectives and designing interventions that there will be potential conflict between interests of different stakeholders within a government system. »

Source : Clare Lockhart, (2005). "From aid effectiveness to development effectiveness: strategy and policy coherence in fragile states". Overseas Development Institute.

La responsabilité de l'État dans l'atteinte de cette cohérence intra sera donc mise en exergue. Néanmoins, la cohérence intra-pays englobe également les initiatives des autres secteurs sociétaux qui, nous l'avons vu ont une action très étendue au Nicaragua. Il est donc très important que les initiatives de la société civile soient élaborées et mises en place en concertation avec l'action publique et vice et versa.

¹⁰⁷ Robert Picciotto (2004). "Policy Coherence and Development Evaluation. Concepts, Issues and Possible Approaches". OCDE Policy Workshop.

Les deux autres types de cohérence politique qui nous allons maintenant décrire touchent, comme nous l'avons dit, à l'influence de l'Aide et à ce qui est communément appelé son efficacité.

*« Le renforcement de l'efficacité de l'aide repose sur trois piliers : **harmonisation** des pratiques des donateurs, **mise en cohérence** de ces pratiques avec des stratégies nationales de développement tenant compte des spécificités de chaque pays du Sud, enfin pleine **appropriation** de ces stratégies par ces pays. »*

Source : http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/aide-au-developpement_1060/reunions-conferences_5159/second-forum-banque-mondiale-ocde-mars-2005_4387/second-forum-banque-mondiale-ocde_10964.html

Par soucis de clarté et de concision nous simplifions ici ce canevas d'analyse (restant ainsi fidèle à celui de Robert Picciotto) et nous englobons la « mise en cohérence » et « l'appropriation » sous une cohérence « Donneur-Réциpiendaire » qui est internationalement connu sous le concept « d'alignement ».

Cohérence externe (harmonisation)

Vu l'ampleur de l'implication de l'APD et de l'imbrication de tous ses programmes dans le secteur du logement au Nicaragua il est essentiel de considérer la cohérence au sein des programmes d'aide eux-mêmes. Les donateurs internationaux doivent agir de manière concertée et coordonnée pour éviter à tout prix la dispersion des efforts et des fonds dans des initiatives à double emploi qui atteindraient un degré d'efficacité bien plus important si elles étaient plus concentrées et mieux ciblées en fonction des lacunes réelles du secteur.

Ces deux derniers types de cohérence s'intègrent dans le concept de « cohérence politique pour le développement » (CPD) que Fukusaku et Hirata définissent comme :

“The consistency of policy objectives and instruments applied by OECD countries individually or collectively in the light of their combined effects on developing countries”

Cohérence inter (Donneur-Réципиendaire) et concept d’« Alignement »

Picciotto définit ce type de cohérence comme la consistance des politiques adoptées par les pays riches et pauvres pour atteindre des objectifs communs de développement. Ce type de cohérence (inter) correspond au concept d’*alignement*. On parle d’alignement quand “les donateurs font reposer l’ensemble de leur soutien sur les stratégies nationales de développement, les institutions et les procédures des pays partenaires”¹⁰⁸.

Cette cohérence doit aboutir à une « appropriation » des politiques promulguées à travers l’Aide par l’État réципиendaire. Elle fait donc également référence à la complémentarité et à la collaboration (tant en théorie que dans la mise en application) entre programmes financés par l’Aide, politiques nationales et actions locales. C’est souvent en raison du contournement du gouvernement central par les programmes issus de l’APD qu’on a aboutit à l’organisation silo décrite dans la partie précédente. Lockhart insiste sur ce point dans son article sur l’efficacité de l’aide. « Donor governments have tended to respond to fragile states through a ‘silo’ approach »¹⁰⁹. On peut noter ici que cette limite entre programme d’aide et initiatives nationales est souvent floue car de nombreux programmes publics sont financés par l’Aide tout comme une grande part des initiatives civiles locales. Le LIHP est par exemple à la fois financé par l’Aide et mis en place par le gouvernement.

¹⁰⁸ Banque mondiale-OCDE (mars 2005). Déclaration de Paris sur l’efficacité de l’aide au développement. Second Forum à haut niveau sur l’harmonisation et le renforcement de l’efficacité de l’aide.

¹⁰⁹ Clare Lockhart, (2005). “From aid effectiveness to development effectiveness: strategy and policy coherence in fragile states”. Overseas Development Institute

Maintenant que nous avons défini ces trois types de cohérence politique nous allons voir en quoi elles font défaut au Nicaragua et pourquoi elles contribuent à l'organisation silo du financement du logement dans le pays.

Section 2 : Manque de cohérence intra

La cohérence politique est avant tout une question nationale. Il est essentiel que les instances au pouvoir et les différents acteurs de la vie économique d'un pays travaillent ensemble. Ainsi le Comité d'Aide au Développement (CAD) définit cette cohérence politique comme « the systematic promotion of mutually reinforcing policies across government departments and agencies creating synergies towards achieving the defined objective ». Nous allons voir maintenant les problèmes que connaît le Nicaragua quant à ce type de cohérence politique et les implications que cela a sur le financement du logement.

Non reconnaissance du secteur microfinancier par le gouvernement

Comme nous l'avons vu dans la partie II, le secteur microfinancier est extrêmement important au Nicaragua. Il constitue le premier fournisseur en crédit au logement du pays et c'est donc un acteur de taille qu'on ne peut négliger. Il existe une littérature très vaste sur ce sujet. Celle-ci affirme régulièrement l'importance du rôle des acteurs civils (la plupart des IMF sont encore des ONG) et leur potentiel dans la résolution du problème de logement dans le pays. Cependant pour diverses raisons dont la principale est leur éparpillement, les IMF n'arrivent pas à répondre à l'ensemble de la demande en habitat du pays. Cet éparpillement des actions trouve son origine dans leur création (provenant souvent d'initiatives étrangères) et leur mode de financement. Cependant quelque soit l'origine de cette situation, il convient de la traiter telle qu'elle est aujourd'hui et ce au plus vite car nous l'avons vu, le déficit se creuse de jour en jour. Pour ce faire le secteur a besoin du soutien

du gouvernement à travers un cadre politique clair qui permette à ce secteur de se développer de manière cohérente avec le reste des initiatives mises en place.

« L'absence de vision claire, au niveau de l'État, concernant les activités de microfinance constitue un obstacle important à l'ouverture des services financiers aux populations pauvres. [...] Le secteur s'est développé sous un régime de 'négligence bienveillante'. Cela ne peut plus durer. Pour aller plus loin, nous avons besoin d'un cadre politique cohérent, clair et transparent »

Source : UN (2006). « Construire des secteurs financiers accessibles à tous ». Livre Bleu

Pourtant, malgré les multiples recommandations effectuées tant au niveau national qu'international, le gouvernement nicaraguayen ne semble pas vouloir reconnaître l'action bénéfique de ces organisations ni le potentiel dont elles recèlent. Partant de là, nous sommes loin de la mise en place d'une collaboration transparente qui connecte ces organisations au reste de la machine nationale. Plus grave que cela, au delà d'une simple indifférence, le gouvernement nicaraguayen récuse l'action de ces organisations. Comme nous l'avons déjà évoqué, le président Daniel Ortega critique vivement les IMFNG en les accusant d'exploiter les familles en appliquant des taux d'intérêt bien supérieurs à ceux du marché. Il se prononce ainsi très souvent dans des discours démagogiques pour un plafonnement des taux d'intérêt qui serait pourtant catastrophique pour le secteur. Dans un article du « Nuevo Diario » Alfredo Alaniz rappelle l'expression de « usura cero » (« complète inutilité ») employée par le président en parlant du secteur microfinancier.

“El discurso político es agresivo y pone en riesgo no sólo la existencia de la institución, sino también del servicio, porque tenemos 350 mil clientes, lo que significa cerca de 1 millón de personas si se incluyen sus familiares”

Source: El Nuevo Diario (03/09/2007). “Microfinancieras “emigran” hacia la regulación”

Il explique dans cette interview pour l'un des principaux journaux du Nicaragua que ce « discours politique agressif met en danger non seulement l'existence de ces institutions mais également les services qu'elles offrent, puisque aujourd'hui elles possèdent 350 mille

clients ce qui représente près d'un million de personnes si l'on tient compte de leurs familles. »

Rosa Pasos Arguello souligne elle que le gouvernement et le président sont en fin de compte les seuls acteurs du secteur du financement du logement (si l'on peut leur donner ce titre) qui se prononce pour le plafonnement des taux d'intérêt¹¹⁰. Les députés de gauche comme de droite veulent limiter l'action des IMF et c'est pour ces raisons qu'il existe tant de débats autour de la loi de régulation de ces institutions. Si la loi finit par être promulguée dans les termes souhaités par le gouvernement, il est certain que l'assemblée imposera aux IMF ces taux d'intérêt plafonds. À terme, ceux-ci entraîneront la faillite de nombreuses IMF et par là même, l'augmentation du manque d'accès à ces services financiers. Les familles se reporteront alors vers les usuriers informels qui appliquent, rappelons-le, des taux bien supérieur à ceux des IMF.

Les arguments populistes tenus par le gouvernement sont donc très préoccupants. Ils montrent une profonde méconnaissance du problème. Si cette vision n'évolue pas elle risque d'augmenter encore l'incohérence politique qui existe aujourd'hui sur le secteur financier ce qui réduira considérablement le potentiel de chacun de ses acteurs qui se trouveront encore plus enfermés dans leurs silos d'action.

Les problèmes de corruption et les conséquences du mandat du président Alemán

Les problèmes de corruption que connaît le Nicaragua forme un facteur essentiel de la non cohérence politique qu'on trouve dans le secteur du financement du logement. Dans un pays où les revenus de la majorité des salariés de la fonction publique sont extrêmement bas, il est très facile pour les personnes riches et puissantes de contourner les lois et réglementations qui les

¹¹⁰ Entretien avec Rosa Pasos Arguello, consultante spécialisée en microfinance et présidente de Mesoamérica, services financiers. (09/2007)

gênent dans leurs malversations. Si ces pratiques restaient marginales, elles seraient néfastes certes, mais ne constitueraient pas une réelle menace pour la stabilité et la cohérence de l'ensemble du secteur. Le problème est qu'au Nicaragua ces pratiques sont extrêmement répandues. Lors de nos recherches de terrain nous avons été confronté à nombre d'entre elles et ce à tous les échelons sociaux. Ces méthodes frauduleuses sont aussi très répandues dans les milieux judiciaires et assurent ainsi une impunité presque totale aux personnes qui les utilisent.

De ce point de vue, le mandat du président Alemán fut catastrophique pour le secteur du financement du logement. Le groupe de lobbying anti-corruption « Transparency International » a classé Arnoldo Alemán parmi les 10 dirigeants les plus corrompus de l'histoire. Le groupe a évalué le montant des fonds qu'il aurait détourné (au détriment du peuple nicaraguayen) à environ 100 US\$ million!¹¹¹. Ce type d'agissement conforte malheureusement les institutions non gouvernementales dans l'idée qu'il est plus sûr pour leur viabilité de rester indépendante de l'État. C'est en suivant ce raisonnement que, suivant les conseils d'une firme de consultant allemande, l'organisation PRODEL (alors publique) s'est transformée en fondation non gouvernementale à la fin du mandat du président Alemán. On peut pourtant légitimement penser qu'il aurait été bénéfique pour l'ensemble du secteur de garder un acteur aussi compétent au sein du secteur public. Dans l'hypothèse de la création d'une étroite collaboration avec l'INVUR, celle-ci aurait pu être d'une grande aide dans la mise en place du programme de subvention ABC. Au lieu de ça, cette transformation est venue entériner l'organisation en silo sociétaux par une absence d'échange d'information et de partage d'expérience entre sphères publique et civile.

Ces incohérences politiques à l'intérieur du pays sont donc a priori imputables à une défaillance de l'État et du secteur public. Qu'il soit corrompu pendant le gouvernement Alemán ou complètement populiste aujourd'hui avec le président Ortega, l'État nicaraguayen continue d'alimenter l'organisation en silo du secteur financier et ne cherche en rien à jouer son rôle de coordonnateur et à créer la synergie nécessaire entre les différents

¹¹¹ Transparency International Global Corruption Report 2004

acteurs pour venir à bout du déficit en habitat. Cette vision des choses est difficilement discutable mais elle doit cependant être nuancée. En effet cette fragilité et incompétence de l'État et grandement aggravée par l'influence d'un acteur prépondérant sur la scène internationale; l'APD.

« The extensive supply of microfinance is directly related to the availability of resources from donating agencies and the State. External observers to the donating community in Nicaragua issued a clear criticism in the sense that: the strategy of remaining relatively passive in the face of a biased evolution of the sector, might produce very high costs if no efforts are implemented to coordinate, first among donors and, second among participants, the guidelines to promote a facilitating environment. »

Source : Sanders & Nusselder (2003). « The (Micro) Finance Market in Nicaragua »

Nous allons voir dans les deux parties suivantes les problèmes entraînés par l'influence politique qui accompagne les capitaux de l'APD. Nous verrons tout d'abord les incohérences qui existent entre les actions financées par les différents donateurs internationaux (section 3) puis nous verrons qu'à ces incohérences externes s'ajoutent un problème d'*alignement* entre chacune de ces initiatives et les milieux dans lesquels elles viennent s'implanter (section 4). Ces deux sections nous amèneront à relativiser la responsabilité de l'État nicaraguayen et à mitiger celle-ci avec l'influence de l'APD.

Section 3 : Manque de cohérence externe (entre donateurs) et problème d’harmonisation

Éparpillement des initiatives microfinancières

“It is crucial to recognize that the activities and initiatives of international cooperation are isolated and that it is necessary to define a more integrated approach for the development of the sector. The lack of coordination, in spite of good individual intentions to solve the liquidity problems of MFIs, could increase the total costs for the provision of the services, and affect the creation of a real market.”

Source : Sanders & Nusselder (2003). « The (Micro) Finance Market in Nicaragua »

L’éparpillement du secteur microfinancier au Nicaragua n’est pas uniquement dû à une absence de supervision de la part de l’État. Le manque de coordination entre les donateurs qui financent ces initiatives tient également une bonne part de responsabilité dans la dispersion et l’inefficacité de ces actions. Début 2005 le CGAP (Consultative Group to Assist the Poor) a réalisé un de ses rapports CLEAR (Country-Level Effectiveness and Accountability Review) sur le Nicaragua dans le but d’analyser l’efficacité des donateurs dans leurs soutiens aux IMF.

“Overall, the review concluded that donors have supported the growth of microfinance in Nicaragua, but the proliferation of their initiatives (about 23 bilateral and multilateral donor agencies and 5 social investors funding microfinance) contributed to a structural fragmentation at the micro- (around 300 microfinance providers), meso- (55 second-tier sources), and macro-levels (politicization and polarization of government policies) undermining the efficiency and viability of the overall financial system.”

Source: Mark Flaming et al, (2005) “Rapport CLEAR sur le Nicaragua (country-level effectiveness and accountability review)” CGAP

Une telle dispersion des IMF est particulièrement néfaste pour le secteur du logement car pour la construction (ou la rénovation) de leur logement les familles ont besoin de prêt plus important et sur des termes plus long que ceux voués à la microentreprise. L'importance et la durée de ces crédits impliquent des sources de financement importantes, solides et de long terme. Il serait donc plus efficace que les donateurs internationaux concentrent leurs soutiens et leurs financements sur quelques institutions solides (des fusions pourraient être alors envisagées). Celles-ci gagneraient par la même occasion une plus grande reconnaissance de la part de l'État.

Différences culturelles entre donateurs

Lors de mon entretien avec Alfredo Alaniz¹¹², celui-ci a souligné que les donateurs n'ont pas les même exigences et critères en ce qui concerne l'attribution de fond. Selon les pays d'origine des agences bilatérales, on remarque par exemple une propension plus ou moins forte à prendre en compte le fait que l'organisme bénéficiaire soit régulé ou non. Le directeur de l'ASOMIF attribue cela aux différences culturelles entre donateurs. Les choses pourraient s'arrêter là mais il semble que ce manque d'harmonisation dans les politiques des donateurs ait un impact négatif sur le secteur. En effet, de telles différences de critères dans l'attribution des fonds alimentent le débat national sur l'urgence de la régulation des IMF. Certaines IMF continuent de percevoir des fonds internationaux même si elles ne sont pas régulées quand d'autres éprouvent de grandes difficultés à trouver ces financements. Ainsi on trouve dans le pays de nombreux exemples et contres exemples qui alimentent l'argumentaire des deux parties dans le débat sur la régulation des IMF. Les partisans d'une régulation rapide sans nécessairement passer par le droit à recevoir de l'épargne (gouvernement et assemblée nationale) s'appuient sur les IMF éprouvant des difficultés à obtenir des financements en raison de leur statut non régulé. Et les partisans d'une régulation avec possibilité de recevoir des dépôts et sans plafonnement des taux d'intérêt (ASOMIF et

¹¹² Entretien avec Alfredo Alaniz Downing, directeur exécutif de l'ASOMIF (09/2007)

la majorité des IMF) démontrent que le critère de régulation pour obtenir plus facilement des fonds internationaux n'est pas valable. Pour ce faire ils prennent l'exemple d'IMF traitant avec des donateurs plus compréhensifs qui sont moins exigeants quant au statut légal de l'institution. Ainsi le manque de cohésion dans les politiques des donateurs se répercute sur le débat national et maintient le blocage parlementaire sur la loi de régulation. Il serait donc bénéfique pour le secteur microfinancier que les pratiques des donateurs internationaux soient plus harmonisées dans un souci de cohérence d'ensemble de l'Aide au développement.

Influence des plans d'ajustement du FMI sur le programme de la BID

Le FMI est très présent au Nicaragua. Certains pensaient (ou espéraient) que l'arrivée du sandiniste Daniel Ortega au pouvoir changerait les choses¹¹³, mais celui-ci a signé assez rapidement l'un des fameux PAS (Plan d'Ajustement Structurel) de l'organisation pour les cinq années à venir. Ces plans ont pour but la stimulation du développement économique des pays. Ils favorisent celle-ci avec des politiques de court terme qui relance les secteurs productifs permettant une augmentation du PIB du pays et par la même un meilleur remboursement de la dette. Le problème que nous avons relevé ici se trouve dans l'influence de ces PAS sur les secteurs comme le logement qui ont une productivité moindre à court terme, mais qui sont pourtant essentiels sur le long terme (voir partie I section 1). Le PAS appliqué au Nicaragua a ainsi dévié l'action du programme de subvention au logement de l'INVUR (pilote par la BID). En effet, en favorisant l'utilisation des subventions attribuées par la BID pour des exonérations de taxes sur matériaux de construction ou des avantages fiscaux sur le marché de la construction, la politique du FMI est venue perturber le programme de la BID. C'est une des raisons pour lesquelles on a abouti à des constructions mal adaptées, qui ne répondaient pas aux besoins des familles. Ces logements (quand ils

¹¹³ Cecile Lamarque (2007). "Nicaragua: Résistance ou soumission au FMI". Comité pour l'annulation de la dette du tiers monde (CADTM)

devenaient occupés) répondaient plutôt aux tranches de population aux revenus moyens qu'aux familles pauvres et servaient en fait surtout à stimuler le secteur de la construction de logements neufs. Ce secteur est en effet bien plus bénéfique sur le court terme à l'économie nationale (et donc au remboursement de la dette) que la rénovation de logement réalisée à travers les méthodes de « self help ».

Ainsi non seulement les programmes pilotés par les organismes internationaux ne sont pas coordonnés mais au-delà de ça, ils ont parfois une influence négative l'un sur l'autre.

« Donor aid effectiveness in Nicaragua is hampered by a lack of coordination. Donors have not yet articulated a joint, coherent vision of how to support microfinance in Nicaragua, nor are they aware of their individual comparative advantages, which limit their capacity to collaborate effectively. As donor agencies identify and act on their respective comparative advantages, they can build on one another's strengths to form operational alliances. Donors are encouraged to revive a donor coordination forum not only to define strategies and courses of action, but to increase dialogue with the government and improve knowledge exchange within each agency and among the donor community as a whole. »

Source: Mark Flaming et al, (2005) "Rapport CLEAR sur le Nicaragua (country-level effectiveness and accountability review)" CGAP

Ce besoin de coordination de l'aide est donc internationalement reconnu. En 2005 lors du second Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide (FHN II), de nombreux engagements ont été pris dans ce sens. Parmi la liste des objectifs à atteindre on trouve les suivant ¹¹⁴:

-Fournir l'ensemble de l'aide au renforcement des capacités par la mise en place de programmes coordonnés et un recours accru à des arrangements entre bailleurs de fonds multiples.

-Acheminer 50% de l'aide publique par le biais de systèmes nationaux et éviter la création de nouvelles unités de mise en œuvre des projets.

¹¹⁴ Banque mondiale-OCDE (mars 2005). Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement. Second Forum à haut niveau sur l'harmonisation et le renforcement de l'efficacité de l'aide.

-Doublé le pourcentage de l'assistance fournie dans le cadre de l'aide budgétaire ou d'arrangements sectoriels et réduire de moitié le nombre des missions non coordonnées.

Cette prise de conscience internationale est importante, mais pour que ces actions soient réellement efficaces, il est nécessaire qu'elles soient cohérentes avec l'environnement politique national dans lequel elles s'implantent. Ces initiatives doivent « s'aligner » avec celles qui existent dans le pays et le secteur où elles interviennent. Nous allons voir dans la section suivante qu'au Nicaragua c'est aussi ce manque d'alignement et de « cohérence politique inter » qui est responsable de l'organisation en silo du financement du logement.

Section 4 : Manque de cohérence inter (entre donneur et récipiendaire) et le problème d'alignement.

La plupart des donateurs suivent trop souvent le processus que nous avons décrit dans notre seconde partie. Ils remarquent des vides particuliers dans un secteur précis (en l'occurrence le financement du logement) et proposent alors la mise en place de projets très précis qui répondent certes à ces manques mais ne s'incluent pas du tout dans le cadre institutionnel du pays. Ainsi chaque projet pris à part a des objectifs intéressants mais ne permet pas de créer un ensemble d'initiatives cohérentes et synergiques qui atteigne l'échelle d'action nécessaire à la résorption du déficit¹¹⁵. Nous venons de voir que l'État nicaraguayen et la fragilité de ses institutions peuvent être en partie tenu responsable de cette organisation en silo. Nous allons voir ici que cette responsabilité est relative. En effet les problèmes liés à l'absence ou tout au moins à la fragilité des institutions publiques et du gouvernement sont en fait accentués par l'apposition de programmes financés de l'extérieur (par des donateurs

¹¹⁵ Entretien avec Rosa Pasos Arguello, consultante spécialisée en microfinance et présidente de Mesoamérica, services financiers. (09/2007)

internationaux) qui, en plus de ne pas être coordonnés entre eux, ne prennent pas en compte le cadre national dans lequel ils viennent s'imbriquer.

Mauvaise répartition des financements et manque de coordination temporelle

Les fonds provenant de l'APD ne sont pas proportionnés aux besoins du pays. Au-delà des aspects purement quantitatifs¹¹⁶ ils sont mal répartis. Nous avons vu qu'au Nicaragua la fragilité de l'État et des institutions publiques est un des problèmes centraux en matière de logement. On pourrait donc supposer que c'est avant tout là que les financements doivent se concentrer de manière à ce que les programmes mis en place par la suite soit le plus efficient possible. Malgré cela les montants de l'aide dédiés à l'amélioration du cadre institutionnel et régulateur sont de beaucoup inférieurs à ceux voués à l'implémentation de programmes concrets de logement. Les exemples des fonds alloués par la BM et la BID aux programmes PAGSF et LIHP sont de ce point de vue assez éloquent puisqu'ils s'élèvent respectivement à 7.5 millions \$US et 50 millions \$US. Par ailleurs, le projet de financement de logement à bas revenu (LIHP) a été mis en place avant le projet de réforme institutionnelle du secteur financier. Il aurait été bien plus logique et efficace de faire le contraire et de s'assurer de la mise en place d'institution stable avant d'acheminer d'importants fonds de développement. Mais ces deux programmes ont été financés et mis en place par des donateurs distincts qui ne se sont pas suffisamment concertés avant l'implémentation de leurs projets respectifs.

Institution nationale ou succursale de banque de développement : le cas de l'INVUR

¹¹⁶ De nombreux spécialistes recommandent de doubler voire de tripler l'APD pour atteindre les objectifs de développement du millénaire fixés par l'ONU.

Le programme LIHP mis en place par la BID est très révélateur du manque d'alignement entre l'APD et le contexte national nicaraguayen. Il forme une bonne illustration de l'ingérence des banques de développement dans les programmes nationaux.

À l'origine, le LIHP devait stimuler la création d'une institution gouvernementale de logement (INVUR) qui gérerait différents fonds de développement provenant de diverses sources de financement (tant nationales qu'internationales). Cette approche était, sur le plan théorique, tout à fait louable. En effet la création d'un tel organisme permet de réduire les canaux d'acheminement des fonds et d'éviter ainsi les silos de financement que nous avons décrit. Par ailleurs, le rassemblement de fonds de différentes origines par une même structure administrative facilite une supervision d'ensemble du secteur, réduit les silos d'information, et stimule ainsi une synergie entre les différents acteurs en place.

Le problème est que dans la pratique le gouvernement nicaraguayen n'a pas réussi à s'« approprier »¹¹⁷ l'INVUR et à en faire une institution fédératrice d'initiatives de financement du logement. Celui-ci reste une institution embryonnaire qui n'a absolument pas les moyens administratifs d'accomplir les tâches pour lesquelles elle a été créée.¹¹⁸ Cet échec dans l'appropriation de l'institution par le gouvernement s'explique par un manque de coordination entre les deux parties que sont la BID et le gouvernement nicaraguayen (donneur et récipiendaire). À l'époque des premières propositions concernant le programme LIHP, ce dernier était dirigé par Arnaldo Alemán dont nous avons déjà relaté les méfaits. En 1998 celui-ci s'est empressé d'accueillir le plan de la BID (1998) en y voyant une manne financière pour de possible détournement de fond. L'INVUR fut donc créé la même année mais il faudra attendre 4 ans avant qu'il commence à être opérationnel! On comprend ici que le gouvernement n'était absolument pas concerné par l'urgence du déficit de logement et par la nécessaire mise en place de ce programme dans les plus brefs délais.

Ce désintéressement de la part du gouvernement Alemán s'est accompagné d'une forte implication de la BID dans la mise en place du projet qui fut tout aussi néfaste pour le

¹¹⁷ La littérature internationale emploie souvent le terme d'appropriation en référence au problème de cohérence inter et d'alignement entre politiques de l'APD et contexte national.

¹¹⁸ Entretien avec Gloria Martinez et Arlen Colindres, responsables administratifs de l'INVUR. (08/2007)

secteur. La BID a en effet chapeauté l'ensemble de l'opération et continue d'être considéré comme le gérant de l'INVUR alors que si le processus de délégation avait été bien mené, ce serait maintenant le gouvernement nicaraguayen qui serait clairement aux commandes de l'institution et pourrait l'utiliser pour mettre en place une vaste politique national de logement en faisant appel à d'autres sources de financement. L'INVUR devait recevoir différents fonds de logement provenant de différents bailleurs (permettant la coordination et la cohérence des politiques du secteur) mais depuis sa création l'institution n'a géré que le fonds FOSOFI de la BID destiné au programme de subvention AB et ABC. En fin de compte, au lieu de rompre avec l'approche silo du secteur et de permettre un rassemblement des canaux financiers, la BID n'a fait qu'en ajouter un de plus.

Le FMI et ses PRSP comme entrave au développement du logement

Nous avons vu que les recommandations (ou plutôt conditions) du FMI interféraient parfois avec les programmes mis en place par les donateurs internationaux comme la BID. Mais on peut aussi accuser les plans d'ajustement structurel du FMI d'un manque total d'alignement avec les politiques nécessaires pour le pays et particulièrement en ce qui concerne les politiques de financement du logement. En effet, les politiques publiques (appuyées voire imposées par le FMI) tendent vers une réduction de l'État et des dépenses publiques pour permettre une réduction de la dette du pays. Les projets nationaux de développement de logement sont donc déviés de leurs objectifs premiers pour soutenir une relance de l'économie. Ceci se traduit par de nombreux contrats signés avec des promoteurs privés mais sans se soucier réellement des bénéficiaires des logements construits. Ainsi même au Nicaragua où le déficit de logement tourne autour du demi-million on arrive à l'aberration de construire des logements qui restent inoccupés.¹¹⁹

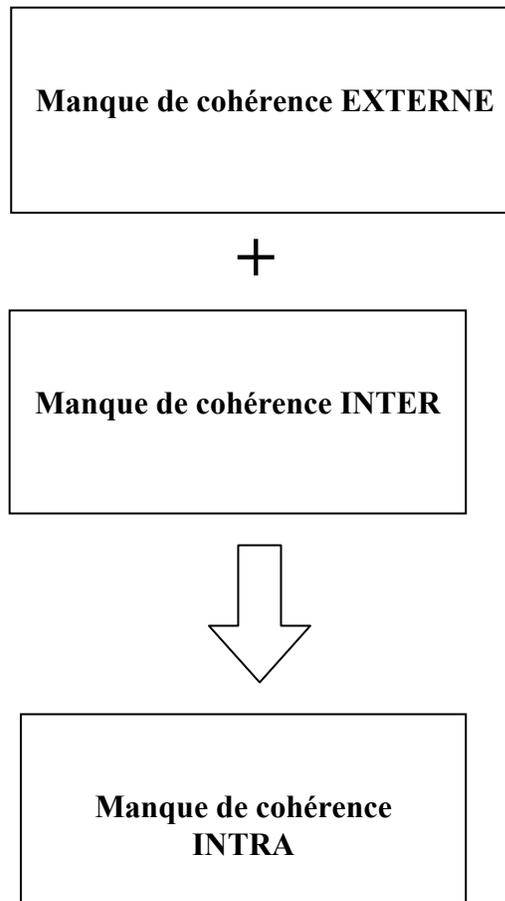
¹¹⁹ Entretien avec Angel Saldomando du centre de recherche CINCO. (08/2007)

Conclusion

Des trois types d'incohérence politique que nous venons de décrire et d'illustrer, il n'en est pas une qui soit réellement la grande responsable de l'organisation en silo du secteur du financement du logement au Nicaragua. Mais on peut néanmoins discerner un certain ordre dans la formation de ces incohérences. Ainsi au manque d'*harmonisation* (incohérence externe) entre les différentes initiatives issues de l'Aide Publique au Développement s'ajoute une mauvaise mise en place des programmes par manque d'*alignement* avec l'environnement national (incohérence inter) pour aboutir à une multitude de projets déconnectés les uns des autres et donc inefficace sur le long terme et à l'échelle nationale (incohérence intra).

Figure 3

Équation des incohérences politiques



Conclusion

Nous avons vu dans ce mémoire que le secteur du logement du Nicaragua ne répond pas aux besoins de l'ensemble de la population. Comme c'est généralement le cas, ce sont les familles aux revenus les plus bas qui sont laissées pour compte. Nous avons mis en évidence la place centrale que jouent les aspects financiers dans ce secteur. Ce sont principalement les défaillances qui existent dans les modes de financement de l'habitat nicaraguayen qui expliquent le déficit actuel en logement. Après avoir analysé trois programmes représentatifs des initiatives actuellement en action en matière de financement du logement, nous sommes arrivés aux conclusions suivantes. Malgré leurs bonnes intentions et la pertinence de leurs objectifs respectifs, ces programmes ne parviendront pas à pallier le déficit présent. Nos recherches montrent que ceci tient principalement au manque de coordination et de collaboration entre chacune de ces initiatives. Celles-ci mettent en place différents projets sans concertation mutuelle et révèle une organisation du secteur en silo. En nous appuyant sur les principales questions régulièrement soulevées dans la littérature spécialisées nous avons mis en évidence 2 grands problèmes qui alimentent le déficit et qui sont chacun révélateur d'organisations en silo particulières. À travers ce canevas nous avons examiné la situation du financement du logement au Nicaragua et confirmé notre hypothèse de départ. Il est essentiel pour les différents programmes mis en place dans le pays de rompre avec l'approche projet et l'organisation en silo appliqué jusqu'à aujourd'hui. Ces logiques d'action ne peuvent qu'avoir des impacts mineurs « au coup par coup ». Elles ne s'appuient pas les unes les autres et en arrivent même parfois à se gêner dans leurs actions respectives. Pour arriver à une plus grande synergie d'action et à la mise en place d'un système d'ensemble efficace ces actions doivent arriver à une plus grande coordination.

Notre quatrième partie ouvre des pistes pour atteindre cette coordination. Nous avons cherché à comprendre d'où venait exactement cette organisation en silo du financement du logement et qui en était responsable. Le fait que chacun des programmes étudiés soit financé par des donateurs étranger nous a poussé à remonter la chaîne de financement de ces initiatives. Nous avons alors mis en évidence une triple incohérence des politiques du

secteur qui commence en dehors du Nicaragua, se renforce en arrivant dans l'environnement particulier du pays et révèle toute son ampleur dans la mise en place des différents programmes. L'Aide Publique au Développement se trouve donc en quelque sorte à l'origine de cette chaîne d'incohérence mais il serait faux de voir en elle la responsable de l'ensemble des disfonctionnements en matière de financement du logement. La fragilité de l'État nicaraguayen et le manque de connaissance des réalités du secteur par ses dirigeants politiques forment en effet un terreau fertile aux approches silos et aux manques de coordination entre les différents acteurs publics, privés et civils. Une des pistes de solution pour pallier ce problème se trouve donc selon nous dans un appui plus important tant de la part de l'Aide que de l'État nicaraguayen à la mise en place d'un système institutionnel qui facilite communication, coordination et supervision d'ensemble préalablement à la mise en place des programmes.

Bibliographie

L'Agence Française de Développement AFD (2005). "Paroles d'acteurs, Microfinance"

Ana Avilés (2007), "Microcrédito de Vivienda". ASOMIF.

Banque mondiale-OCDE (mars 2005). *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement*. Second Forum à haut niveau sur l'harmonisation et le renforcement de l'efficacité de l'aide.

Norah Becerra et al, (mars 2002). « Programa de desarrollo local (PRODEL) en Nicaragua Una evaluacion » SIDA Evaluation

Eric Berr (2003). « La dette des pays en développement : bilan et perspectives » Maître de conférences – IFRéDE-CED – Université Montesquieu-Bordeaux IV

Kristina Boman, Lennart Peck (2003). "Programas Integrados de Vivienda en América Central" ASDI, El Departamento de Infraestructura y Cooperación Económica.

Robert M. Buckley and Jerry Kalarickal (2004) "Shelter Strategies for the Urban Poor: Idiosyncratic and Successful, but Hardly Mysterious" World Bank

Robert M. Buckley and Jerry Kalarickal (2006). « 30 years of World Bank shelter lending : What have we learned ? ». The World Bank, Washington DC

Derick W. Brinkerhoff and Jennifer M. Brinkerhoff. "Partnerships between international donors and non-governmental development organizations: opportunities and constraints". International Review of Administrative Sciences.

Yves Cabannes, (avril 1997) "From community development to housing finance: from Mutiroes to Casa Melhor in Fortaleza, Brazil". Environment and Urbanization, Vol. 9, No. 1

Romy Calderón Alcas (2005) "La banca de desarrollo en América Latina y el Caribe" Naciones Unidas. Proyecto CEPAL/BID "El reto de acelerar el crecimiento en América Latina y el Caribe"

"Housing rights in Nicaragua. Historical complexities and current challenges" COHRE, WCCN and CENIDH Joint Mission Report, 2003

Colectivo del CENIDH (Centro Nicaragüense de Derechos Humanos) (2006). “Derecho a la propiedad”. Informe anual p87-94.

Renée Chao-Beroff (2005), « Perspectives et rôles des ONG en Microfinance », BIM

Daniel Cohen (1994). “Les infortunes de la prospérité” Édition Julliard

Cohen, Michael. (2001). “Urban assistance and the material world: learning by doing at the World Bank” Environment & Urbanisation Vol 13, p37-54.

Ivana Damjanov (2004). “Decentralization Empowers Local Technical Staff: Sida’s catalytic Role in Forming a Stakeholder-Led Microfinance Network in Nicaragua”. CGAP Case Studies in Donor Good Practices.

Laurent Delcourt, (juin 2007). « Explosion urbaine et mondialisation » Revue Alternatives Sud, vol XIV, n°2 éditorial.

<http://www.alterinfos.org/spip.php?article1461>

Hernando De Soto (2000). “The Mystery of Capital : Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else”, Basic Books, New York

Bruce Ferguson et Jesus Navarrete, (October 2003) «°A financial framework for reducing slums: lessons from experience in Latin America°». Environment&Urbanization Vol 15 No 2

El Nuevo Diario (19/08/2006). “Urgen parar el déficit de viviendas”.

El Nuevo Diario (21/02/2007). “Impulsan ONG de la Red de Vivienda. Un consorcio para edificar viviendas de interés social”.

El Nuevo Diario (14/06/2007). “Ley de Vivienda Digna toma impulso definitivo”.

El Nuevo Diario (03/09/2007). “Microfinancieras “emigran” hacia la regulación”.

El Nuevo Diario (13/01/2008). “Mercado de la vivienda en Nicaragua aún es pequeño”.

Mark Flaming et al, (2005) “Rapport CLEAR sur le Nicaragua (country-level effectiveness and accountability review)” CGAP

Frank, Daphne (2004), "A market-based housing improvement system for low-income families — the Housing Incentive System (SIV) in Ecuador ", Environment & Urbanization Vol 16, No 1, April, pages 171—184.

Fundación Internacional para el Desafío Económico Global FIDEG (2006). *Reducción de la pobreza y mejora urbana en Nicaragua. Diez años de avance*. PRODEL inversiones en Desarrollo Local.

Jean-Jacques Gabas (mai 2002) « Nord-Sud : l'impossible coopération ? » Presses de Sciences Po

Alan Gilbert (November 2001) “Power, ideology and the Washington consensus: the development and spread of Chilean housing policy” ESRC Economic&Social Research Council

Joao Guimares et al (mars 2005) “Nicaragua: Change and continuity” Evaluation of poverty reduction strategies in Latin America-2004

Joao Guimares et al (aout 2006) “Nicaragua: Poverty in second place” Evaluation of poverty reduction strategies in Latin America-2005 Executive Summary

Hábitat par la Humanidad (2007). “Foro de Vivienda Digna: Anteproyecto de Ley de Vivienda Digna”.

Hábitat par la Humanidad (2008). “Información clave sobre La Situación de la Vivienda Social en Nicaragua”.

Marja C. Hoek-Smit and Douglas B. Diamond (march 2003). “The design and implementation of subsidies for housing finance”, World Bank seminar on housing finance

David Hulme (2001). “The Internationalization of Public Management, Reinventing the Third World State”, New horizons in public policy, University of Manchester, UK

IDB (2001). Profile I of the “Low-Income Housing Program”

IDB (2001). Profile II of the “Low-Income Housing Program”

IDB (2003). “Reforming Latin American Housing Markets” A guide for policy analysis. IDB Publications program.

Ivo Imparato et Jeff Ruster, (2003) Summary of “Slum upgrading and participation: Lessons from Latin America. Collection Directions in Development (Banque Mondiale)

IPES (2005). “Unlocking Credit: The quest for deep and stable bank lending”. Chapter 15 “Foundations of Housing Finance”. IDB research department.

Rebecca Jacquim (2004). « La capacité d'absorption de l'aide extérieure par les pays en développement ». Publication synthèse du Haut Conseil de la Coopération Internationale (HCCI).

Hervé Kempf (2007). « Mégaloilles. Les nouveaux mondes » Le Monde, Dossiers & Documents n°369 novembre 2007.

Cecile Lamarque (2007). “Nicaragua: Résistance ou soumission au FMI”. Comité pour l’annulation de la dette du tiers monde (CADTM)

Patricio Lanzura (2004), “Análisis e Impacto de la Comercialización de las Microfinanzas en Latinoamérica, Lecciones para Nicaragua”, St. Antony’s College Oxford, Reino Unido

Patrice Lemieux Breton (2006). « Dérives populistes du Front sandiniste ». Presse de gauche, article 315.

“Ley especial de asociaciones de Microfinanzas” (aprobada en lo general el 19/01/2004)

Michael Lipton (1977). “Why Poor People Stay Poor: Urban Bias in World Development”. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Clare Lockhart, (2005). “From aid effectiveness to development effectiveness: strategy and policy coherence in fragile states”. Overseas Development Institute

Ruth McLeod with Dave Hughes (2006). “This house believes that the private finance market will never fund major slum upgrading”. ITDG Publishing, Rugby.

McLeod, R, & Mullard, K, 2006 “Bridging the finance gap in housing and infrastructure”, ITDG Publishing, Rugby.

Nusselder, H. y A. Sanders. (2002). « La Maduración de las Microfinanzas en Nicaragua ». CDRULA, Estudio para PROMIFIN-COSUDE.

Rosa Pasos Arguello (2005). “Estudio de diagnóstico y plan de acción a las principales instituciones de microfinanzas de Nicaragua que ofertan crédito para vivienda”. Informe final. Consultoría por el INVUR/BID

Payne, G. (2005) “Getting ahead of the game: A twin-track approach to improving existing slums and reducing the need for future slums”. Environment&Urbanisation vol 17

Alvaro Pérez-Iñigo González (abril de 1999) “El factor institucional en los resultados y desafíos de la política de vivienda de interés social en Chile” Naciones Unidas Proyecto interdivisional CEPAL “Instituciones y mercados”

Robert Picciotto (2004). “Policy Coherence and Development Evaluation. Concepts, Issues and Possible Approaches”. OCDE Policy Workshop.

PRODEL inversiones en desarrollo local rapport annuel 2005

PRODEL inversiones en desarrollo local annual report 2006

PRODEL (2006). “Implementación del Programa Ahorro-subsidio-crédito (ABC) para el mejoramiento de vivienda social de familia de escasos ingresos Ejecutado por el INVUR y las instituciones de Microfinanzas” Informe Preliminar.

Eduardo Rojas and Michael Jacobs (2006). “Sharpening the Bank’s Capacity to Support the Housing Sector in Latin America and the Caribbean” Social Programs Division, IDB

Julien ROUYAT (2000). « La gouvernance des ONG et des IMF formelles », BIM n° 66

Sanders & Nusselder (2003). « The (Micro) Finance Market in Nicaragua »

David Sanderson (2000). « Villes, catastrophes naturelles et moyens de subsistance », Care International UK

David Satterthwaite (Avril 2001). “Reducing urban poverty: Constraints on the effectiveness of aid agencies and development banks and some suggestions for change”. Environment and Urbanization.

Satterthwaite, David. (2002). “Local funds, and their potential to allow donor agencies to support community development and poverty reduction in urban areas: Workshop report.” Environment & Urbanisation Vol 14, p179-185.

Jean-Michel Servet (2006) « Banquiers aux pieds nus ; La microfinance ». Odile Jacob

SIDA Regional Report 2005 (avril 2006) “Central America” Embassy of Sweden, Guatemala

SIDA Country Report 2006 (april 2007) Embassy of Sweden in Nicaragua

What does Sida do in Nicaragua - Nicaragua – Sida
http://www.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=504&a=1545&language=en_US

Prize-winning housing programme - Reducing poverty through economic growth - Sida
http://www.sida.se/?d=227&a=5108&language=en_US

Barbara Stallings con la colaboración de Rogério Studart (2006) « Financiamiento para el desarrollo. América Latina desde una perspectiva comparada » Santiago de Chile, CEPAL

Alfredo Stein avec Luis Castillo (avril 2005) “Innovative financing for low-income housing improvement lessons from programmes in Central America” Environment&Urbanization vol 17 No 1

STEIN, Alfredo et CASTILLO, Luis (2005). « Innovative financing for low-income housing improvement: lessons from programmes in Central America », *Environment & Urbanization*, Vol.17 No.1, avril 2005, pp.47-66.

UN Habitat (2005). « Financing Urban Shelters, Global report on human settlements^o »

UN (2006). « Construire des secteurs financiers accessibles à tous ». Livre Bleu

UN (2007). « Nicaragua. Valoración Común de País »

UN-HABITAT (2005) “Law, Land Tenure and Gender Review Series: Latin America”

Herbert Werlin, (1999) “The Slum Upgrading Myth” *Urban studies*, vol 36, No 9, 1523-1534

World Bank, (2004). “Project appraisal for a Broad Based Access to Financial Services Project”

Entretiens:

Entretien avec Jaime A.Cofre Camuzzi, Spécialiste sectoriel et responsable du LIHP pour la BID à Managua. (08/2007)

Entretien avec Gloria Martinez et Arlen Colindres, responsables administratifs de l’INVUR. (08/2007)

Entretien final avec Marlon Olivas Altmirano, directeur exécutif de la fondation PRODEL (09/2007)

Entretien avec Wilfredo Navarro Fonseca, responsable de l’exécution du PAGSF pour la Banque Mondiale au Nicaragua. (08/2007)

Entretien avec Mauricio Rolando Espinosa Lugo, gérant de crédit de la FNI. (08/2007)

Entretien avec Alfredo Alaniz Downing, directeur exécutif de l’ASOMIF (09/2007)

Entretien avec Carlo Peysack, gérant financier pour FINDESA. (09/2007)

Entretien avec Rosa Pasos Arguello, consultante spécialisée en microfinance et présidente de Mesoamérica, services financiers. (09/2007)

Entretien avec Zulma Espinoza Bejarano, responsable de l’assistance technique au logement pour la fondation PRODEL. (09/2007)

Entretien avec Elizabeth Campos Figueroa, gerente financière du FDL. (08/2007)

Entretien avec Angel Saldomando du centre de recherche CINCO. (08/2007)

Liste des tableaux, graphiques et figures

Tableau 1

Répartition de la clientèle et des fonds du marché financier nicaraguayen

Tableau 2

Programmes étudiés

Tableau 3

Établissement de critères de complémentarité entre programmes

Tableau 4

Complémentarité des programmes

Tableau 5

Répartition des sources financières de PRODEL pour la phase 4

Tableau 6

Tableau récapitulatif des approches silo du Nicaragua

Graphique 1

IMF : Dépenses par année

Graphique 2

Évolution du portfolio de PRODEL entre 2003 et 2006

Graphique 3

Évolution des sources de financement de PRODEL entre 2001 et 2006

Figure 1

Le fonctionnement SILO au cœur du problème

Figure 2

Schéma récapitulatif des disfonctionnements du financement du logement au Nicaragua

Figure 3

Équation des incohérences politiques

ANNEXES

Annexe 1

Aperçu des principales sources de financement

Épargne

L'épargne est la partie du revenu qui n'est pas consacrée à la consommation. Cette part augmente avec le niveau du revenu. Avant de se lancer dans l'acquisition d'une maison les ménages économisent jusqu'à être en mesure de payer tout ou partie de leur logement. L'épargne reste la source de financement la plus évidente. Par ailleurs, l'achat d'un logement est, pour les ménages, la première et la principale raison d'épargner. Elle est pourtant de moins en moins utilisée et ceci pour différentes raisons qui ne sont pas les mêmes selon la richesse des ménages et le développement des produits financiers des pays où ils vivent. Parmi ces raisons, on peut noter une sorte de désintérêt pour le présent (l'épargne reste avant tout un arbitrage entre consommation présente et consommation future) ou disons plutôt une projection grandissante des ménages dans l'avenir et dans les revenus futurs qu'ils auront. Mais au delà de cela, cette tendance s'explique principalement par la logique moderne du « tout, tout de suite » et par le développement à outrance des sphères financières qui tentent de répondre à cette tendance en multipliant les produits financiers permettant aux plus grands nombre d'emprunter. Ces explications du faible taux de l'épargne sont cependant surtout valables dans les pays riches et nous verrons plus loin qu'il en va tout autrement et bien plus « simplement » dans les pays où la majorité des ménages ont des revenus avoisinant le seuil de pauvreté.

Prêt/Hypothèque

Comme nous venons de le dire, à l'heure actuelle la tendance est beaucoup plus à l'emprunt qu'à l'épargne. Le monde dans lequel nous vivons est un « monde à crédit ». C'est-à-dire que nous vivons en permanence dans une projection des futures richesses que nous produirons. C'est la le principe des crédits. On crée de la monnaie en la prêtant à des familles qui cherchent à se loger ou à des entrepreneurs qui cherchent à investir en faisant l'hypothèse que les individus qui empruntent créeront par la suite les richesses réelles qui en quelque sorte matérialiseront cet argent (cette richesse virtuelle). Dans une économie en bonne santé ces « paris sur l'avenir » ont un effet positif car ils permettent de stimuler la croissance par une forte propension des individus à investir et à consommer. Mais dans le cas qui nous intéresse il en va différemment. En effet les sommes empruntées ne permettent pas, en elles-mêmes, d'enrichir les familles car elles sont immédiatement investis dans un capital à faible rendement, leur propre logement. Deux problèmes se posent alors :

Premièrement, il devient plus difficile aux familles d'obtenir ces fonds car elles ne peuvent faire valoir les importantes richesses qu'elles obtiendront grâce à l'exploitation de ces fonds et qui auraient servi à les rembourser. Ceci les amène à devoir présenter plus de garanties aux institutions financières et se traduit souvent par l'hypothèque de la maison en question avec des risques de faillite et de précarité pour les ménages en cas de non remboursement (par exemple la crise actuelle des « subprimes » aux États-Unis)¹²⁰.

Deuxièmement, contrairement à l'épargne qui, aussi faible qu'elle soit, est en théorie accessible à tous, les crédits financiers ne sont pas eux délivrés à tous. Certaines familles aux revenus très faibles en sont tout bonnement exclues et n'ont aucun recours pour se loger

¹²⁰ Les banques américaines ont prêté à des ménages qu'elles savaient incapables de rembourser en misant sur la valeur de leur maison (hypothèque) qui une fois revendue permettrait de rembourser les emprunts. À ces pratiques odieuses est venu se greffer une chute du marché immobilier entraînant la faillite des ménages surendettés et la crise actuelle des marchés financiers (où les emprunts était vendu par les banques sous forme de titres) car la quantité de monnaie créée ne s'est pas matérialisée par des richesses effectives.

décemment et rapidement dans un monde qui est pourtant, malgré toute sa misère sociale, en perpétuel enrichissement. Il faut donc travailler à faciliter cet accès mais il faut aussi être bien conscient du fait que certaines familles sont dans des situations telles qu'il leur est tout bonnement impossible de remplir les critères imposés par les organismes financiers. Et c'est parce que de telles situations existent, et sont nuisibles non seulement aux ménages en question mais aussi à l'ensemble de la société, que le concept d'État providence, et les outils tels que le locatif social et les différents types de subventions à l'accession à la propriété existent.

Subvention

La notion de subvention émane d'un principe fondamental à toute société, celui de solidarité. Comme son origine latine le montre la subvention « vient au secours de » ceux que la société a laissés pour compte. Mais au-delà de leurs objectifs sociaux et d'un altruisme illusoire, elles sont absolument nécessaires au développement sain de toute économie de marché car celle-ci possède des défaillances qui doivent être corrigées. Outre ces corrections, qui forment la raison première de toutes subventions quelque soit leur secteur d'application, on trouve dans les subventions au logement de nombreuses autres répercussions positives qui légitiment d'autant plus leur mise en place. Parmi les bénéfices retirés, on compte l'amélioration de la santé publique, de l'équité et de la justice mais aussi une stimulation de la croissance économique. Enfin ces répercussions associées aux corrections des défaillances de marché permettent une plus grande stabilité sociale¹²¹.

Ceci étant dit, les subventions peuvent également présenter de grands inconvénients et entraîner à leur tour des distorsions des marchés et des erreurs de ciblage lorsqu'elles sont mal utilisées ou appliquées sans la transparence et la rigueur nécessaire. Les grands débats touchant aux subventions touchent donc bien plus à la forme qu'elles prennent qu'à leur raison d'être. Ces subventions peuvent être transparentes ou cachées, temporaires ou

¹²¹ Marja C. Hoek-Smit and Douglas B. Diamond (march 2003). "The design and implementation of subsidies for housing finance", World Bank seminar on housing finance

permanentes, elles peuvent être directs ou indirects générales ou très ciblées, mais quelque soit leur forme il est capital qu'une réflexion politique sur leurs destinataires, leur efficacité et leur viabilité précède leur mise en place.¹²² Cette réflexion ne peut être faite a priori et pour qu'elle porte ses fruits et élabore un système de subside adapté, elle doit s'accompagner d'une très bonne connaissance de la conjoncture économique, sociale et politique du pays où les subventions vont être offertes.

¹²² UN (2006). « Construire des secteurs financiers accessibles à tous »

Annexe 2

Les fonds locaux ou communautaires

Dans les années 90, en réponse aux problèmes rencontrés par la microfinance, un nouveau mode d'accès aux services financiers a vu le jour ; les fonds locaux ou fonds communautaires (FC). En effet, bien que les services microfinanciers fussent élaborés pour répondre aux besoins des pauvres, ils nécessitaient tout de même certaines garanties de remboursement. Celles-ci prenaient généralement la forme de titres de tenure officiels. Or les populations les plus pauvres ne possédaient que très rarement de tels titres et se trouvaient par la même exclues de ces services. Par ailleurs, les microcrédits étaient pour la plupart délivrés un à un à des particuliers et ne permettaient donc pas la construction d'infrastructures publiques profitant à tous. Enfin, bien qu'ils soient destinés aux classes les plus pauvres, ils ne prenaient pas suffisamment en compte les difficultés rencontrées par ces classes liées principalement à leur manque d'alphabétisation et leur méconnaissance des procédés financiers ou des techniques de construction « durable »¹²³.

Les fonds communautaires ont tenté d'apporter une réponse à ces deux problèmes par une approche sociale. Les FC sont des mécanismes financiers qui encouragent l'épargne en établissant et en renforçant les groupes d'épargne locaux et qui fournissent des financements collectifs pour le logement (achat et aménagement de terrains, mise en place d'infrastructure et de services de base ainsi que construction, extension et amélioration de logements). Ce faisant, ils permettent d'éluder le problème des garanties. En effet les bailleurs de fonds prêtent beaucoup plus facilement à des groupes ayant un capital (issue d'une épargne collective) qu'à des individus sans fond propre. Par ailleurs, en prêtant à des groupes d'épargnant, en plus de toucher les ménages les plus pauvres, ces fonds permettent de traiter des besoins auxquels les microcrédits individuels ne peuvent répondre comme la

¹²³ Durable est pris ici au sens propre, c'est-à-dire pour qualifier des constructions solides qui durent contrairement aux habitats précaires fait de matériaux de récupération.

construction d'infrastructures communes. Ainsi, quand la microfinance délivre principalement des prêts aux individus possédant des titres de tenures, les fonds communautaires prêtent en général aux communautés pour l'achat de terres, d'infrastructures et pour l'investissement dans des services publics. Au delà de cela, plus que de simples mécanismes financiers, les FC utilisent l'épargne et les prêts comme déclencheur du processus de développement à travers le renforcement des liens sociaux. Ils s'efforcent aussi d'assurer un suivi des emprunteurs à travers une assistance technique tant au niveau du déroulement du prêt en lui-même que pour ce qui est de son utilisation (ingénieurs et architectes assurent le suivi des constructions et rénovations).

Pourtant, loin d'être une panacée, ces fonds n'arrivent pas à atteindre le niveau d'expansion nécessaire à la résorption du déficit abyssal de logement que connaissent certains pays. Les problèmes rencontrés sont multiples. Ils proviennent en général de deux gros dilemmes. Le premier concerne l'offre de prêt. Le défi étant ici de toucher les populations les plus pauvres tout en maintenant des taux d'intérêt suffisamment élevés pour ne pas mettre en péril la viabilité de l'institution microfinancière. Cette question est d'autant plus délicate que les programmes de prêt destinés au plus pauvres ne sont pas nécessairement susceptibles de répondre aux besoins des tranches de revenu un peu plus élevées. En effet, les besoins de ces différents groupes sont différents et ne peuvent être satisfaits avec un seul et même produit. On appelle cela le défi de l'inclusion. Nous aurons l'occasion de revenir sur ce problème qui est vu par beaucoup comme la quadrature du cercle, tant d'ailleurs dans les PED que dans les pays riches.

L'autre grand défi auquel font face les fonds communautaires se situe dans leurs rapports avec l'État. En effet, pour pouvoir avoir une action d'envergure tout en préservant la gestion communautaire des fonds, une étroite coopération avec l'État est quasi essentielle. À l'heure actuelle, on trouve trois grands types de programme :

- Agence gouvernementale

- Agence indépendante avec contributions publiques à un fond central

-Agence indépendante avec contributions publiques aux activités locales soutenues par le fond

Il existe des avantages à être intégré au gouvernement tels que l'accès préférentiel aux financements publics et une certaine légitimité vis-à-vis des gouvernements locaux, cependant de gros inconvénients peuvent également apparaître, comme une certaine vulnérabilité aux pressions politiques. Face au manque de soutien de l'État, de nombreux donateurs internationaux ont financé ce type de programme communautaire pour le logement mais ces financements ne sont pas suffisants pour permettre une expansion des programmes à grande échelle. L'avantage d'être indépendant de l'État est qu'un contexte politique favorable peut toujours offrir des bénéfices mais que dans le cas inverse, où les stratégies de l'État favoriseraient d'autres objectifs, le fonds peut continuer à évoluer sans être menacé. Et pourtant les fonds communautaires ne peuvent réellement envisager une expansion durable sans l'obtention du soutien des gouvernements. Il est très difficile pour un programme qui ne bénéficie pas du soutien de l'État d'avoir une action d'envergure, et ce, même dans le cas où il réussit à obtenir le soutien durable de donateurs étrangers. En d'autres termes la solution se trouve dans l'élaboration d'une stratégie qui permette de résoudre ces deux grands dilemmes qui sont d'une part, la nécessité d'un soutien financier aux organismes type fonds communautaires et d'autre part celle d'un soutien logistique qui permette de renforcer les liens entre ces divers organismes et qui améliore les rapports entre ce secteur et l'État.