

Articuler microfinance et programme public d'habitat social : l'exemple de Beit el Mal en Mauritanie

BIM n° - 25 mars 2008
Anne-Claude CREUSOT

Le BIM d'aujourd'hui est une présentation de Beit el Mal, institution de microfinance mauritanienne en devenir, qui présente la spécificité d'offrir des produits de financement de l'habitat en parallèle des crédits de microfinance classique à des populations urbaines défavorisées de Nouakchott et Nouadhibou. L'activité de Beit el Mal, dans le domaine de l'habitat est étroitement articulée à un mécanisme public d'aide à la construction (appui financier et technique) incarné au sein du Programme de développement urbain Twize, financé par l'Etat mauritanien et la Banque mondiale et mis en œuvre par l'ONG Gret.

Beit el Mal est né dans le cadre de ce programme. Après 7 ans d'activité, Beit el Mal est en phase d'institutionnalisation, sous forme de société anonyme, agréée par la Banque Centrale dans le cadre de la nouvelle loi microfinance, adoptée fin 2006.

Si l'habitat social représente une opportunité pour Beit el Mal en terme de marché et d'impact social, il n'en reste pas moins que la dépendance à un mécanisme public d'appui, peut fragiliser la future institution et pose la question de son positionnement vis-à-vis de l'Etat. Une problématique pour Beit el Mal est donc de réussir à concilier son statut d'institution de microfinance indépendante et privée avec sa mission de service public, à travers la distribution de crédits à l'habitat aidés.

Présentation du Programme Twize

La Mauritanie, pays de tradition nomade, a connu une urbanisation spectaculaire suite aux sécheresses successives à partir des années 60, qui pose le problème de l'accès à un habitat décent des populations nouvellement urbanisées.

Le programme Twize est né dans ce contexte. Il intervient soit dans des quartiers lotis sous-équipés, soit dans le cadre d'opérations de recasement de familles, liées à des restructurations de quartiers. Dans les deux cas, les familles sont détentrices d'un permis d'occuper et le Programme agit de manière marginale sur les questions de régularisation foncière. Dans les deux cas toujours, la problématique est celle de l'accès à un habitat neuf, soit que les gens n'ont pas d'habitat décent à la base (ils vivent sous des tentes de fortune ou dans des baraques en bois) soit que le Programme travaille avec des populations déplacées dans le cadre d'opérations de restructuration des quartiers bidonvilles et à qui l'Etat concède un terrain, en principe viabilisé à titre de compensation.

Dans ce dispositif habitat, Beit el Mal, opère la sélection des bénéficiaires selon une combinaison de critères, elle octroie et gère les crédits. La composante habitat, autre volet de ce même programme, organise les chantiers de construction et leur approvisionnement en matériaux et en équipements, en confie l'exécution à des petites entreprises locales et supervise le bon déroulement des travaux, et en assure la réception. Une troisième composante joue un rôle de facilitation dans le quartier et assure la promotion du produit habitat auprès de la population.

La cible du Programme est principalement constituée de personnes actives du secteur informel (commerçants, ouvriers, artisans) dont le revenu mensuel par famille est inférieur à 40 000 RMO, soit légèrement au dessus du seuil de pauvreté estimé à 33 600 RMO par ménage et par mois en 2004. Plus de la moitié du budget de ces ménages, est consacré à la nourriture et environ 10 % au logement.

Produits financiers proposés

Actuellement, deux produits d'habitat neufs proposés aux populations : une pièce de 20 m² ou un ensemble latrine-clôture de terrain.

Le coût du module chambre est estimé à 400 000 RMO en 2007 (matériaux et main d'œuvre), soit environ 1 175 €. Il se partage en trois : une subvention directe de l'Etat mauritanien (60 % du coût), un crédit avec taux d'intérêt de 12 %/an sur trois ans (27,5 %), et une contribution initiale des habitants (12,5 %).

La répartition de ce coût se fait en tenant compte des capacités contributives des populations ciblées. Selon les études réalisées par Beit el Mal, la capacité de remboursement mensuelle des ménages se situe autour de 3 500-4 000 RMO par mois. A titre indicatif, si la totalité du coût de l'habitat avait été financée sur crédit, la durée du crédit aurait été de l'ordre de 10 ans (hors coût du crédit), soit une durée beaucoup trop longue et risquée pour une institution de microfinance qui se veut pérenne. D'expérience, un remboursement sur 3 ans, pour des populations à faibles revenus vivant de l'économie informelle est une durée maximale acceptable. Partant de ce raisonnement, le montant du crédit a été fixé à 110 000 RMO (capacité de remboursement mensuelle intégrant le coût du crédit * 36 mois), soit 27 % du coût de l'habitat. L'apport personnel des habitants ayant été fixé à environ la moitié du crédit (12,5 %), il en résulte que la subvention représente 60 % du coût total du crédit.

La majorité des crédits sont accordés à des groupes solidaires de 5 à 10 personnes, et une formule de crédit individuelle est actuellement en test. Dans ce cas, c'est le titre foncier (permis d'occuper le sol) qui est nanti.

Parallèlement au crédit habitat et dans un contexte de faible offre de crédit, Beit el Mal propose aux populations ciblées, des produits de microfinance plus classiques, crédit solidaire pour le financement d'AGR (montant moyen : 65 € environ) et crédit individuel de plus hauts montants pour des microentrepreneurs (montant moyen : 320 € environ). Le cumul de deux crédits est possible à certaines conditions.

Quelques résultats

A fin 2007, l'encours de crédit total de Beit el Mal était de 431 millions RMO (1,2 millions €) pour un encours de clients de 15 000 emprunteurs (dont 3 500 emprunteurs de crédit habitat). En volume, l'encours de crédits à l'habitat représente environ 60 % de l'encours total.

Depuis le démarrage du Programme Twize en 2000, quelques 7 000 logements ont été construits.

Le portefeuille à risques à 1 mois au 31 décembre 2007 est de 3,41 % et le PAR à 3 mois de 1,13 %.

Le devenir institutionnel de Beit el Mal et l'articulation avec une politique de l'habitat social

Si le choix de transformer Beit el Mal en société de microfinance privée est aujourd'hui acquis, il a suscité à l'origine, bon nombre de débats entre les partenaires du projet, dont celui de confier à un acteur privé la gestion d'un « service d'intérêt public », celui sur la pertinence d'associer au sein d'une même structure deux types d'activités de nature différente, (habitat social et microfinance classique) et enfin celui de faire porter à une structure privée les risques d'un arrêt d'un financement public.

La place de l'Etat dans la future institution

Par rapport à la question centrale de confier une mission d'intérêt public à un acteur privé, la position adoptée finalement par l'ensemble des acteurs concernés y compris par l'Etat Mauritanien, a été la suivante : le fait qu'il s'agisse de « service d'intérêt public » n'impose pas forcément l'idée que l'Etat doive le délivrer directement. De plus en plus, on évolue dans différents secteurs vers l'idée qu'il est possible, y compris pour des services relevant directement de ce que le gouvernement considère comme sa « mission », que ces services soient gérés par des organismes privés (quel que soit leur statut), éventuellement avec des systèmes de conventionnement (par exemple pour la gestion de centres de santé primaires). Le gouvernement reconnaît simplement, dans ces cas-là, que ces services peuvent être fournis de manière plus efficace et à moindre coût par des organismes spécialisés privés, et que l'acquisition de compétence par l'Etat doit permettre avant tout une tutelle efficace de ces services.

La place de l'Etat dans la future IMF est donc à rechercher dans le lien à établir entre le futur maître d'ouvrage de la politique d'habitat social en Mauritanie et l'IMF afin de stabiliser l'activité de la future IMF et de garantir que l'action de l'IMF dans le domaine du financement de l'habitat social respecte les principes établis dans le cadre de cette politique d'habitat social : ce droit de regard est d'autant plus légitime, qu'il est admis que la décision de prêt doit l'emporter sur la décision de subvention dans la relation avec les bénéficiaires (priorité donnée à l'expertise de la future IMF dans l'évaluation des capacités de remboursement des bénéficiaires).

La gestion de l'incertitude liée à la poursuite de l'engagement de l'Etat en matière d'habitat

Environ 60 % de l'activité de Beit el Mal relève aujourd'hui du financement de l'habitat social. Dans la mesure où c'est l'apport de subvention qui crée la demande en habitat social, un changement de position de l'Etat mauritanien qui ne ferait plus de l'habitat social sa priorité pourrait fortement déstabiliser Beit el Mal en provoquant l'arrêt d'un pan important de son activité. Pour gérer cette incertitude, Beit el Mal est dans une double stratégie :

- Plaider en faveur de la transformation d'un programme d'habitat social, limité dans le temps et sans ancrage institutionnel, en une véritable politique d'habitat social, garantissant un engagement pérenne de l'Etat sur cette thématique. En ce sens, Beit el Mal et le GRET sont partie prenante de la réflexion en cours sur les modalités de pérennisation d'une telle politique.
- Renforcer le poids des activités hors habitat subventionné de manière à ne pas faire peser sur l'habitat social l'équilibre financier structurel de Beit el Mal. D'ici 4 ans, l'habitat social, à objectif constant, devrait représenter moins de 10 % de l'activité totale de Beit el Mal. Pour renforcer la part d'activités non subventionnées, des expérimentations de produits sont menées depuis janvier 2007. Elles concernent le crédit économique individuel (garanti par le nantissement du titre foncier) qui fait l'objet d'une forte demande dans les quartiers, le crédit habitat individuel non subventionné pour financer notamment la rénovation/l'entretien/l'extension du parc habitat construit grâce à Twize mais aussi pour répondre à une demande qui émane de quartiers plus anciens construits en dur de longue date. Enfin pour faciliter l'accès aux produits habitat (subventionnés ou non) et augmenter l'effet de levier par rapport au crédit, Beit el Mal mise beaucoup sur le développement de produits d'épargne habitat.

L'articulation entre Beit el Mal et un dispositif institutionnalisé d'accès à l'habitat social

Une séparation de gestion entre l'habitat social et les autres activités de microfinance

Pour tenir compte de l'ensemble des contraintes évoquées, gestion de l'incertitude pour BEM, souci de respect de la mission de service public pour l'Etat, il est prévu de traiter de manière distincte les activités de microcrédit classique et l'activité de crédit à l'habitat social. Beit el Mal interviendra donc pour son propre compte en matière de microcrédit classique (et autres produits de microfinance non subventionnés) et interviendra comme prestataire pour le crédit à l'habitat entre un Fonds de l'Habitat Social, géré et alimenté par l'Etat et les accédants à la propriété d'un logement social.

La mise en place d'une fonction de promotion de l'habitat social articulée à BEM mais extérieure

Ce schéma d'institutionnalisation de la politique d'habitat social mauritanienne est incomplet sans réflexion sur le devenir de la fonction « promotion de l'habitat », actuellement assurée par la composante habitat du programme Twize (et à la marge par la composante Activités communautaires). Cette fonction comprend aujourd'hui la mise au point des « produits habitat », la promotion des produits et le dialogue technique avec les habitants, la sélection des entreprises BTP, l'organisation, le suivi et le contrôle des travaux, l'achat et l'approvisionnement des chan-

tiers en matériaux et en équipements, la contractualisation de la vente des logements, parfois la résolution de problèmes fonciers en amont. Dans la réflexion en cours, un promoteur serait, comme Beit el Mal, prestataire de services du Fonds pour l'Habitat Social et recevrait de celui-ci des subventions pour la réalisation de cette mission. Il serait en gestion par ailleurs de la subvention directe aux habitants sur le coût du logement. Du point de vue de Beit el Mal, la qualité de la prestation du promoteur immobilier sera déterminante car tout défaut ou faille dans la réalisation du projet habitat des populations pourrait se trouver directement sanctionné par des problèmes de remboursements.

La définition d'un contrat de prestation de service entre Beit el mal et l'Etat

Un contrat de prestation de service entre l'Etat et Beit el Mal devra permettre de garantir que l'activité de l'IMF dans le domaine de l'habitat social respecte les principes établis dans le cadre de cette politique d'habitat social, notamment dans la sélection des dossiers de crédit. Ce contrat devra être assorti de modalités de contrôle strict de son respect. Aucune relation d'exclusivité ne sera négociée entre les deux acteurs.

Du point de vue de Beit el Mal, l'externalisation du financement de l'habitat social doit permettre de réduire ses besoins en fonds propres et limiter le choc d'un éventuel arrêt du subventionnement de l'habitat social. La synergie entre l'habitat et les autres services de microfinance reste cependant fortement souhaitable tant en terme d'impact sur les populations et que de débouchés d'activités pour la structure.