Zeitschrift: Schweizerische Zeitschrift für Soziologie = Revue suisse de sociologie = Swiss journal of sociology

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Soziologie

Band: 17 (1991)

Heft: 1

Artikel: Tiers-monde : vous avez dit gestion urbaine? Comme c'est bizarre!

Autor: Bolay, Jean-Claude

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-814849

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 21.08.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

TIERS-MONDE: VOUS AVEZ DIT GESTION URBAINE? COMME C'EST BIZARRE!

Jean-Claude Bolay
IREC-DA/EPFL[1]

1. L'urbain, quelle question dans le tiers-monde?

La question urbaine se révèle être aujourd'hui, pour les populations et les gouvernements des pays du tiers-monde, une préoccupation fondamentale, que les politiques appliquées au cours de ces dernières vingt années (lorsque ces directives existaient!) n'ont su résoudre. En effet, les villes du tiers-monde sont en crise de croissance, et ce phénomène concerne désormais une majorité de citoyens dans un grand nombre de pays du Sud, dès lors qu'ils résident et travaillent en zones urbanisées; il est au centre des stratégies des pouvoirs publics locaux et nationaux qui ont à charge l'aménagement du territoire urbain et la supervision des investissements financiers, matériels et humains requis par une croissance démographique et une extension spatiale ininterrompue.

Cette prééminence de la question urbaine est désormais reconnue des décideurs qui prennent conscience de l'impact de ces pôles d'activités économiques et humaines sur le développement de l'ensemble national, et favorisent la mise en place de programmes de réhabilitation des quartiers existants et d'aménagement des zones d'extension. L'ampleur des tâches à entreprendre, le coût des travaux, les qualifications requises pour leur gestion, l'organisation administrative, et les répercussions politiques et sociales sont autant d'obstacles qui viennent contrecarrer les volontés d'action en ce domaine.

Politiques sectorielles, directives, programmes, projets, expérimentations, représentent des éléments de réponse visant à modifier le paysage urbain actuel. Face à une dynamique qui va s'imposer toujours plus dans l'avenir, quelques questions méritent d'être soulevées.

Pour traduire plus concrètement ces propos, nous nous fonderons, entre autres, sur les travaux que mène l'IREC en Amérique latine dans le domaine de l'habitat populaire urbain.

---

1 Institut de recherche sur l'environnement construit (Département d'architecture), Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne.

2. La gestion de projet, une nouvelle mode?

La gestion est à la mode. Dans tous les domaines elle est devenue la référence première des décideurs, signe sans aucun doute d'une époque de reflux des idéologies et d'ancrage dans le concret. Il était donc tout à fait prévisible que les organismes de développement actifs dans les villes du tiers-monde s'interrogent également sur le fonctionnement de leurs structures et la mise en oeuvre des projets dont ils avaient la responsabilité (ED no. 24, 1987).

Poser la question de savoir si une ou des bonnes méthodes de gestion existent en matière d'urbanisation dans le tiers-monde n'a pas d'intention purement provocatrice (LECOMTE 1986, DURAND-LASSERVE 1990). C'est plutôt l'occasion de modérer quelque peu l'enthousiasme qu'il y a présentement pour ce concept et rappeler la distinction à opérer entre les buts poursuivis, d'une part, et les moyens mis en place, d'autre part (GABAS 1988, PARTANT 1982 & 1988). La gestion, en tant que telle, tient de la mise en oeuvre, mais apporte peu d'informations sur les finalités assignées à un projet. A la limite, un «mauvais» projet pourrait être bien géré et aboutir à des résultats négatifs; tout comme un projet doté d'intentions louables pourrait souffrir d'une application défaillante et échouer. Ce préambule réintroduit subrepticement des questions de fond que les défenseurs acharnés du «social management» ont parfois tendance à évacuer un peu rapidement.

Une méthode de gestion adaptée est celle qui se trouve située à sa juste place et dont on aura défini clairement les limites. C'est en conséquence une méthode qui s'échafaude à partir d'objectifs élaborés antérieurement pour un projet précis. Et d'ajouter que l'un ne va pas sans l'autre et que ces deux éléments (objectifs et gestion), essentiels dans la conception d'un projet, sont indissociables et doivent être préalablement débattus par les décideurs (VOGELE 1989, BOLAY 1989). Seule la conjonction entre des objectifs réalisables et des outils de gestion adaptés pour atteindre les buts fixés peuvent garantir la bonne marche d'un projet; faute de quoi l'échec est prévisible, que ce soit par ambition exagérée ou par négligence, avec des conséquences désastreuses pour les populations concernées et pour de futures expériences.

Mais quel projet? Le moment est venu de faire une digression supplémentaire pour esquisser les caractères d'un projet de développement urbain:

Il est d'abord (et ce n'est pas une lapalissade) une projection dans l'avenir, en ce qu'il configure une dynamique qui aura tendance à s'amplifier au fur et à mesure de l'extension des zones urbaines[2] (GRANOTIER 1980, JACOBS 1970).

2 Il faut rappeler que la croissance urbaine dans le tiers-monde est un mouvement historiquement

Et dans cette perspective il est novateur puisqu'il aborde les problèmes urbains dans leur globalité, et suggère des solutions devant s'adapter à l'ensemble des citadins, et non pas à une minorité de privilégiés (CHEVALIER 1989). Il tend, en priorité, à résoudre les problèmes qu'affrontent les plus démunis que sont les immigrés (BASSAND 1980, BOLAY 1986), les actifs du secteur informel et leurs familles (VALVERDE 1987, COLLECTIF 1988, TURNHAM 1990), et les couches populaires de la société. Il cherche à planifier et organiser de manière homogène le développement de l'espace urbain en préservant dans la mesure du possible l'habitat édifié «spontanément»[3] (HARDOY & SATTERTHWAITE 1989), en sécurisant l'assise urbaine des nouveaux résidents[4], en améliorant les conditions de vie dans les quartiers marginalisés[5] (LACOSTE 1980, BOLAY/CHEVALIER/GARNIER 1989, CRUZ 1989), tout en cherchant à consolider l'équilibre écologique.

On peut aborder maintenant un second point important dans cette introduction. Un projet est très rarement l'affaire d'un seul concepteur; un projet urbain, de par sa complexité, est toujours soutenu par plusieurs organismes, plusieurs institutions et groupes sociaux, intervenant chacun avec des moyens différents à des niveaux distincts pour défendre des options et des intérêts propres. Il est donc, par nature, interdisciplinaire (et fréquemment contradictoire). Avant même qu'une action ne soit engagée sur le terrain, la première méthode consiste à mettre en place les instruments favorisant la communication entre les partenaires engagés dans le projet. Ceci afin que des négociations aboutissent à un consensus sur les buts visés et les moyens humains et techniques pour y parvenir.

Ces quelques remarques étant faites, il devient plus facile de parler de gestion, et plus particulièrement de gestion de projets de développement urbain.[6]

---

ininterrompu, face auquel les solutions de régularisation urbaine proposées se sont presque toujours directement inspirées des procédures appliquées dans les pays industrialisés; cette simple reproduction dans un milieu complètement différent s'est presque toujours avérée un échec pour la grande majorité des citadins.

3 On parle «d'habitat spontané», on pourrait aussi bien parler d'habitat autoconstruit, en dehors des réglementations officielles.

4 Cela se fait avant tout par une régularisation foncière des terrains, et l'octroi de titres de propriété au profit des occupants. Cette sécurité foncière est le moyen le plus adapté pour inciter les résidents à investir temps, travail et argent dans l'aménagement de leur parcelle et de leur quartier. De plus elle renforce les organisations populaires de défense des intérêts de la population dans leurs revendications de services urbains auprès des autorités publiques compétentes.

5 Infrastructures de base, réseaux d'eau et d'électricité, équipements publics et espaces verts.

6 Les réflexions s'appuient en premier lieu sur des expériences engagées au Mexique, au Cameroun, en Argentine et en Bolivie, et auxquelles l'auteur a participé.

Si une gestion efficace dépend, comme il a été dit précédemment, d'une claire détermination des objectifs et des moyens de mise en oeuvre, elle est aussi directement liée au contexte dans lequel le projet s'insère. Un projet peut être conçu à titre purement expérimental, il peut également être décidé en application d'une politique sectorielle. Entre ces deux extrêmes, toute variante est possible. On se contentera de dire qu'un projet de développement urbain doit tendre à s'intégrer dans un contexte humain, politique et institutionnel qui lui est favorable. Pour avancer dans cette direction, on peut ajouter que l'expérimentation de formes nouvelles dans l'habitat sera plus fructueuse si le cadre environnant est propice au changement et au renouveau dans ce domaine. Il faut donc, tant que faire se peut, mesurer préalablement l'applicabilité de projets novateurs dans un contexte hostile et négatif.

Un projet de développement urbain ne peut, en aucun cas, être «parachuté»; il a d'infimes chances de réussite s'il est imposé à des habitants que l'on n'aura pas associés, à des autorités locales qui n'auront pas été consultées lors de sa conception (on en revient à la communication évoquée auparavant) (RACELIS 1982). C'est en premier lieu un travail de sensibilisation de la plus grande importance, et qui peut s'étendre sur une longue durée, selon qui sont les promoteurs du projet, et selon comment s'articulent leurs relations avec les autres partenaires impliqués dans le processus.[7] Oublier cette première phase de dialogue et d'échange d'informations se répercutera négativement sur le caractère du projet, sur son intériorisation par les populations concernées, et sur la durée de son exécution.

Un projet de développement urbain intègre trois dimensions prioritaires qui, bien que n'étant pas exhaustives de la globalité d'un tel projet, fixent son caractère populaire:

- l'élément social, car de telles réalisations visent l'amélioration des conditions de vie des populations spatialement et socialement marginalisées et leur insertion dans la société urbaine,

7 A Douala, Cameroun, par exemple, le projet de restructuration et d'aménagement de la zone Nylon fut, au début des années 70, porté par les associations de voisinage organisées en comités d'animation, qui surent progressivement convaincre les autorités du sérieux de leur requête. Une fois la chose reprise en main par le Gouvernement avec l'appui de la Banque Mondiale et de la Coopération suisse (DDA), par le biais d'une agence officielle, la MAETUR-ARAN, les comités d'animation furent associés à tout le processus mais durent se battre pour se faire comprendre de la nouvelle administration, et durent également faire un grand effort pour saisir la logique de l'intervention des organismes publics dans «leurs quartiers».
A Potosi, Bolivie, les responsables communautaires du projet intégré d'urbanisation périphérique, «Hijos del Sol», comprirent vite qu'il était préférable de s'appuyer sur des organisations de coopération étrangères pour faire avancer leur projet, plutôt que sur l'administration locale qui demeurait inerte face à leurs sollicitudes; le projet s'est ainsi développé sans que la Commune tire profit de cette expérience.

- l'élément financier, car toute réalisation provoque des dépenses et exige une prise en charge financière et une juste répartition des coûts,
- l'élément institutionnel, car la conception, la réalisation, le suivi, et le financement dépendent d'organismes publics ou privés existants ou créés spécifiquement dans ce but.

A titre d'exemple, la Bolivie

La Bolivie vit depuis 1982 une période de continuité des institutions politiques qui contraste grandement avec la violence chronique qui a caractérisé son histoire récente: élections démocratiques en 1982, changements de gouvernements en 1985 et 1989, diversité dans l'expression partisane. Cette stabilité a permis en 1985 l'adoption de la «nouvelle politique économique» qui constitue une rupture profonde par l'établissement de règles économiques libérales et un affaiblissement du rôle de l'Etat dans ce domaine. Conséquence directe des mesures prises alors, le chômage reconnu officiellement, estimé à 5,8% en 1980, passe à 18% en 1985 (RAMOS SANCHEZ 1989). Coût social élevé pour l'ensemble des couches populaires, et tout particulièrement pour la population urbaine dont les conditions d'habitat comportent des lacunes graves: manque de plus de 260.000 logements – 78% des logements sans évacuation des eaux usées – 64% sans approvisionnement électrique – 59% sans approvisionnement en eau potable – 70% avec 3 personnes ou plus par pièce. Diverses raisons pour lesquelles l'Etat décida, en accord avec la Banque Mondiale, de mettre en place un Fonds social d'urgence comme mesure sociale d'accompagnement à la restructuration de l'économie nationale et dont le but était de créer des emplois dans des secteurs à caractère social, parmi lesquels le logement.[8] Caractère novateur de l'expérience: la conjonction entre le secteur public, édictant les normes, finançant les projets et supervisant les travaux, et les milieux privés représentés par les associations de bénéficiaires et les équipes techniques d'appui à la construction. Autres particularités à relever, la population visée par ces programmes publics de financement de logements est formée des ménages à faible revenu du secteur informel, des chômeurs et autres immigrants à qui le Gouvernement accorde, et ce pour la première fois en Bolivie, des crédits de 2000 à 2800 dollars pour la construction d'un logement familial

8 Le Fonds social d'urgence est créé à titre provisoire à fin 1986 et demeurera en place jusqu'en 1990. Les programmes de financement du logement populaire représenteront 10% des 190 millions de dollars investis par le Fonds. Il est financé par des crédits et des donations provenant d'abord de la Banque Mondiale et d'agences bilatérales de coopération (dont la Suisse à hauteur de 45 millions de FRANCS SUISSES).

sommaire, et ce pour autant qu'ils possèdent préalablement un terrain et se regroupent en communauté solidaire.

Ces louables principes de départ résistent mal à l'analyse de leur application (IREC-FAUMSS 1991): la coordination entre instances publiques s'opère avec grande difficulté[9] – la sélection des projets s'effectue sur la base de critères avant tout financiers sans souci d'intégration urbanistique – la supervision technique des travaux est très aléatoire – le partenariat avec les milieux privés privilégié par les institutions publiques se dirige vers les bureaux techniques chargés de l'appui à la construction au mépris des groupes de requérants – les groupes de bénéficiaires de crédits sont généralement considérés comme des assistés et éventuellement des constructeurs lorsqu'ils bâtissent eux–mêmes les logements – les équipes techniques d'appui se sont progressivement transformées en maîtres d'oeuvre peu préoccupés d'assistance technique aux constructeurs – la récupération des fonds s'avère presque impossible par manque de clarté contractuelle à l'initiation des projets.

Cet exemple actuel de promotion de projets d'habitat populaire (dont les 2/3 se sont réalisés en milieu suburbain) dans un pays du tiers-monde permettra d'évaluer de façon plus contextuelle les divers composants susmentionnés, leur interrelation en tant que facteurs de réussite ou d'échec de projets de développement urbain.

3. Le social dans l'urbain

La dimension sociale est fondamentale; c'est elle qui, avant tout autre aspect, justifie et devrait motiver la mise en place d'un projet (COULOMB 1988).

On sera particulièrement attentif aux structures sociales pour identifier les groupes et les institutions engagés dans le processus:

– le promoteur du projet[10]

9 La conception technique et la sélection socio-économique dépend du Ministère des affaires urbaines, le financement s'effectue par le Fonds social d'urgence, et la récupération des crédits par le Fonds national du logement.

10 Le projet peut être conçu et géré par un organisme public, avec ou sans formes de participation de la communauté des habitants: c'est de ce modèle que se rapproche le projet de restructuration et d'aménagement de la zone Nylon à Douala, Cameroun. Il peut aussi être dirigé de manière plus autonome par une structure représentative de la population concernée, comme c'était le cas à Toluca, Mexique (BOLAY, 1986); mais cette dernière situation est généralement provisoire, l'intention des communautés initiatrices étant de se faire reconnaître par les autorités publiques.

- les institutions publiques directement concernées
- les bénéficiaires directs et indirects de l'implantation du projet[11]
- les organisations communautaires et groupes sociaux d'intérêts divers
- les éventuels opposants.[12]

Ce recensement permettra de qualifier les acteurs sociaux jouant un rôle dans la dynamique; il déterminera le partage des responsabilités et les marges de manoeuvre dans les processus de prise de décision, à quoi s'ajoutera la formulation des réseaux de communication. A partir de ces indications seront mentionnés les contradictions en terme d'objectifs, les conflits d'intérêt, leur genèse et les voies envisageables pour surmonter ces obstacles.

Le facteur déterminant consiste à s'appuyer sur la population concernée, et cela par le biais des associations créées pour défendre les intérêts présents et futurs des habitants, représentatives des différents secteurs de la population. Ces groupements communautaires seront promoteurs ou partenaires dans la gestion du projet, ce trait dépendra du contexte environnant; ils seront de toute évidence le garant de la dimension sociale qui doit caractériser le projet et un garde-fou contre toute vélléité technocratique allant à l'encontre des avantages pouvant être tirés par la majorité des résidents (DE SOTO 1986).

Toujours dans ce même ordre d'idée, la dimension sociale et humaine doit être instrumentalisée par l'équipe de gestion du projet afin que les propositions techniques de transformation urbaine s'y adaptent.[13] Une claire politique d'information et des structures de participation à la gestion mises à disposition de la communauté et des groupements qui la représentent sont indispensables

---

11 Les premiers bénéficiaires devraient normalement être les habitants du quartier, le projet étant créé à leur intention. Mais d'autres vont également tirer avantage des changements: les autorités municipales par le cadastrage et les nouvelles recettes fiscales ainsi obtenues, les ministères sociaux qui disposeront d'une meilleure couverture du quartier (écoles, dispensaires, centres sociaux, terrains de sport), les commerçants, les artisans, les entreprises de construction, les spéculateurs, etc...

12 Les propres habitants peuvent s'avérer de farouches adversaires de projets qui, certes, améliorent leurs conditions de vie, mais à un coût supérieur à leurs possibilités économiques, et qui, faute de pouvoir s'acquitter de leur contribution financière, se verront ainsi une nouvelle fois rejetés vers d'autres zones périphériques.

13 Cela signifie, en clair, que des recensements de population permettront d'identifier les strates socio-économiques, portant l'accent sur les secteurs les plus démunis en fixant des priorités dans les besoins à résoudre; des calculs permettront d'évaluer le taux d'effort financier et humain exigible de chacun; ces éléments détermineront le caractère des projets et leur prise en charge financière; des enquêtes de suivi renseigneront les responsables de la gestion sur l'évolution dans les besoins et sur la perception de la population; une politique d'échange et d'information favorisera la participation démocratique du plus grand nombre.

pour conserver la dynamique initiale et éviter tout égarement: ces instruments de dialogue visent à fixer les priorités concertées entre les populations et le maître d'oeuvre, et à les traduire en réalisations agencées dans le temps. Les responsables du projet veilleront à l'organisation de programmes de formation portant sur les différents aspects du développement urbain au profit des leaders communautaires et autres agents sociaux influents au sein de la population.[14]

En résumé, on peut affirmer que la dimension sociale doit représenter l'élément fondamental qui génère la mise en place de projets, et que cette finalité doit se retrouver au niveau de la gestion par la mise en place d'instruments de mesure des variables sociales, et par l'introduction de modèles participatifs.

Reprenons ces éléments pour les examiner dans le contexte de la Bolivie d'aujourd'hui:

Le pays compte une population de 7,3 millions d'habitants, majoritairement urbaine depuis peu (51,5%). Mais la tendance perdure à un rythme élevé (taux annuel de croissance démographique urbaine de 4,2%). Population jeune (43,9% ont moins de 15 ans) à l'espérance de vie limitée (moyenne de vie de 53,1 ans), affectée par une mortalité infantile élevée. Près de la moitié des résidents des agglomérations urbaines sont de récents immigrés d'origine rurale; et 40% de la population nationale dispose d'un revenu mensuel inférieur à 60 dollars. En milieu urbain il est estimé que près de 60% de la population active s'insère dans le secteur informel.

Ces quelques données générales transcrivent bien la fragilité des moyens de subsistance de la majorité de la population urbaine. Et cela d'autant plus lorsque l'on sait qu'en matière d'habitat, les investissements publics effectués dans ce secteur entre 1975 et 1985 n'auraient au total pas dépassé 70 millions de dollars, permettant la construction de 26.000 logements, et ceci uniquement au bénéfice des salariés. Cette insignifiance du rôle de l'Etat a pour corollaire le développement de formes mieux adaptées aux possibilités des personnes concernées. L'autoconstruction s'avère ainsi le seul mode d'organisation pouvant faire face à ce type de besoins, que ce soit au sein de l'unité familiale ou au travers de groupes communautaires. Cette nécessité d'un abri (n'oublions pas que l'altiplano se situe à une altitude proche de 4000 m.) et l'absence d'infrastructures urbaines (eau potable, électricité, voies de circulation) et de

14 Ces agents «de développement» peuvent se trouver parmi les partis politiques, les syndicats, les groupements religieux, les milieux de l'enseignement et de la santé, les associations économiques, etc..., pour qui des programmes de formation seront organisés: finalités sociales et économiques du développement, création d'emplois et d'entreprises, gestion administrative et comptable, organisation de groupes et participation communautaire, promotion publique, activités culturelles.

services imposent aux habitants collaboration et solidarité. Le projet d'amélioration urbaine mené par l'organisation PROA à El Alto, banlieue de La Paz[15] (CRUZ 1989), vise précisément, face à l'étendue du problème, à stimuler les activités des associations de quartier (juntas vecinales) et à les rendre en mesure de négocier les modalités de la gestion urbaine en compagnie des représentants des services publics. Les objectifs tendent ainsi au développement des activités économiques et à l'amélioration progressive des conditions d'habitat et de santé; les instruments utilisés se réfèrent au développement organisationnel et au renforcement institutionnel.

L'expérience gouvernementale tentée par le Fonds social d'urgence a gravement échoué dans ce domaine. Le Ministère des affaires urbaines, chargé de sélectionner les candidats aux crédits sur la base de critères sociaux et économiques clairs n'a jamais été en mesure d'expliciter ses choix. Il n'a, de plus, exercé aucune pression sur les équipes techniques afin qu'elles jouent le rôle d'animateurs et de formateurs alors que leurs membres en avaient toutes les compétences (architecte, contrôleur de chantier et travailleur social). Manque de clarté dans la sélection et absence d'accompagnement, pourquoi? Pour permettre aux politiques d'interpréter plus largement et plus personnellement les objectifs assignés à l'expérience, et alimenter ainsi un système fait de clientélisme et de corruption. Conséquence de cette négligence, les groupes de destinataires typiques, chômeurs et non salariés, ne jouissant pas de l'assistance requise, ont progressivement perdu de leur importance au sein des groupes de bénéficiaires au profit de groupements mieux structurés. L'objectif humanitaire de la politique mise en place s'estompait quelque peu. Résultat annexe, les projets de logements les mieux aboutis l'ont été à l'initiative de groupements communautaires préalablement organisés et jouissant de structures d'appui mieux adaptées. C'est le cas à Oruro, où l'association «Hijos del Sol», appuyée par Caritas, a réussi à construire des logements d'excellente qualité et d'une superficie de 70 m2 avec les crédits réservés par le FSE pour des unités de 45 m2. Et cela comme part intégrante d'un projet intégré plus large comprenant des volets économiques, sociaux et urbanistiques.

La dynamique sociale, présente dans les options initiales du FSE, a été négligée en phase d'implantation du programme, ce qui a eu des interférences négatives sur les autres dimensions.

15 El Alto compte plus de 5000 hectares et s'avère le principal pôle de croissance démographique du pays avec une population dépassant actuellement 300. 000 habitants.

4. Tenants et aboutissants des projets: le montage financier

Important domaine dont il faut encore se préoccuper, les finances! Que ce soit la prise en charge initiale des frais engendrés par le projet, ou que ce soit le recouvrement ultérieur des coûts, ces questions financières sont à examiner avec la plus grande attention, car c'est fréquemment à ce niveau que surgissent les difficultés (UVIN 1988).

Il arrive que l'enveloppe financière initiale ne couvre pas la totalité des ouvrages planifiés. Il se peut également que le montage financier, souvent complexe, n'ait pas la souplesse voulue pour s'adapter à d'éventuelles modifications conjoncturelles. Quant à la participation financière des bénéficiaires du projet, elle requiert souvent de ces derniers un taux d'effort supérieur à leur capacité réelle d'épargne. Et cela d'autant plus que la crise économique qui touche de nombreux pays du tiers-monde affecte de larges couches de la population urbaine qui réservent leurs maigres revenus à leur survie physique et à la reproduction sociale, en privilégiant les dépenses en alimentation, santé et éducation.

Nous allons reprendre ces points en détail et ressortir quelques caractères permanents lors de financements de projets de développement urbain.

Un premier trait propre à cette forme d'opération est celui de la longue durée. Le financement d'un projet de développement se déroule sur de nombreuses années entre la mise au point du montage institutionnel et bancaire, la recherche de fonds, le paiement des entreprises effectuant les travaux, la récupération des coûts et le remboursement des emprunts: au total on atteint aisément de 20 à 30 années d'engagement. Ce qui implique de toute évidence une permanence du montage financier et des institutions qui y jouent un rôle,[16] condition exceptionnellement rencontrée dans les pays concernés. Il s'agit d'y pallier par la plus grande simplicité possible dans le montage, une clarté maximale dans le partage des responsabilités institutionnelles, et des conditions financières incitatives pour les plus défavorisés des usagers. Pour atteindre cet objectif et assurer la pérennité du montage, on s'appuiera sur les organismes les plus expérimentés dans le domaine du financement de l'habitat urbain[17] et ayant démontré leur sensibilité à l'égard des populations marginalisées.

---

16 De nombreux pays du tiers-monde sont, de fait, très fragiles économiquement et souvent instables sur le plan politique. Mal pourvus en institutions administratives et bancaires solidement ancrées, ces pays s'avèrent ainsi très sensibles aux fluctuations nationales et internationales de tous ordres, ce qui ne facilite pas la mise en place de tels montages.

17 Banques hypothécaires, Crédits fonciers, coopératives de crédit, etc...

Un deuxième aspect symptomatique de ce genre d'expérimentation est sa relative complexité institutionnelle dès lors que différents types d'organismes participent au financement de tout ou partie du projet: ministères nationaux, collectivités locales, banques nationales et régionales de crédit, coopératives, financeurs étrangers que peuvent être les banques internationales de développement, les organismes officiels de coopération bilatérales, et O. N. G.[18] (CENVI sans date, LANIER 1987).

Trois facteurs clées pour qu'un tel système de financement fonctionne: un leadership institutionnel accordé à un organisme reconnu pour son sérieux par les autres financeurs, ceci afin d'activer les flux d'argent; un circuit financier rapide, à l'élaboration duquel les différents partenaires financiers auront participé et dont ils reconnaissent ensuite le bien-fondé, garant de confiance mutuelle et de compréhension; un système comptable et administratif précis et actualisé,[19] facilitant le suivi financier des opérations, permettant une meilleure planification budgétaire, et autorisant en tout temps le contrôle.

Un dernier élément caractéristique des projets de développement urbain relève de la participation des habitants à la prise en charge des coûts d'amélioration des conditions de vie dans leur quartier. Cela s'explique entre autres par le manque de moyens financiers des autorités publiques pour affronter seules de telles dépenses. La centralisation du pouvoir constatée dans la majorité des pays du tiers-monde permet d'affirmer que cette raison, officiellement mise en avant, s'avère exacte pour les collectivités locales qui disposent généralement de budgets extrêmement réduits et se trouvent sans autonomie décisionnelle dans l'utilisation de leurs ressources fiscales; elle est plus discutable lorsqu'elle concerne l'Etat central qui, s'il a certes des moyens limités, opère des choix parfois contestables dans les priorités accordées aux investissements. A ceci s'ajoutent des structures politiques qui rendent difficile le contrôle des fonds publics par les représentants de la population et facilitent l'utilisation abusive des fonds publics par les gouvernants. Cela s'explique également par le souhait des promoteurs de développer une stratégie participative des résidents qui leur assure un meilleur contrôle social sur le devenir de leur environnement[20] (FONAPHO 1987), et une plus grande autonomie qui s'insère avec aisance

18 Organisations non gouvernementales (que l'on appelle aussi en Suisse les «oeuvres d'entraide»).

19 Les avantages d'un système informatisé sont indéniables pour le suivi comptable des opérations d'une certaine complexité.

20 Cette notion est particulièrement importante en Afrique où les déplacements de populations s'organisent généralement sur des bases ethniques; on retrouve cette configuration tribale dans la constitution des nouvelles zones périphériques. La participation effective des habitants à l'urbanisation de leur zone d'implantation permet la reproduction des modes de comportement et de pouvoir d'origine ethnique, et facilite certainement leur intégration au monde urbain.

dans les nouvelles politiques de privatisation et de renforcement de la société civile.

La participation des habitants peut se faire sous deux formes: mise à disposition de leur force de travail pour la réalisation de certains travaux d'utilité publique,[21] et remboursement ultérieur d'une partie des coûts d'aménagement urbain.[22] Il faut ajouter encore les emprunts personnels rendus nécessaires pour les travaux de construction ou de rénovation de logements en conformité aux règles urbanistiques, et pour lesquels les habitants manquent de fonds propres. Ces engagements financiers individuels affectent une population particulièrement vulnérable et mal insérée dans le système financier formel. Le montage ajustera les institutions qui y prennent part et les règles de fonctionnement aux particularismes socio-économiques de la population concernée.[23] Ces pratiques financières participatives, appliquées au Cameroun et ailleurs, ne doivent pas annihiler le rôle social de l'Etat et se substituer à une équitable redistribution de la richesse nationale.

Quelques remarques propres à garantir le financement du projet et permettre la participation des habitants peuvent être émises:

- Le coût de réalisation du projet est assuré financièrement par les pouvoirs publics dans une perspective de péréquation sociale au profit des habitants aux revenus les plus faibles; une étude déterminera le budget prévisionnel et les délais d'exécution correspondant aux capacités des finances publiques (COULOMB 1989).
- Les autorités administratives locales et régionales responsables de l'aménagement du territoire et du développement urbain sont associées à la mise en place du projet et appuient les promoteurs auprès des bailleurs de fonds.

---

21 Ce que l'on nomme à Douala les travaux communautaires qui consistent en l'aménagement et l'entretien des espaces publics (création de chemins et de caniveaux, enlèvement des ordures, nettoyage des drains, construction d'écoles et autres centres communautaires), ou qui peuvent prendre la forme connue en Bolivie d'entraide mutuelle (les voisins s'organisent pour la construction successive de leur logement sur la parcelle privative).

22 A Douala, le recouvrement partiel des coûts s'effectue au moment de la régularisation foncière de la parcelle occupée, dont le titre de propriété est remis moyennant paiement d'une participation financière du requérant calculée sur la base des coûts d'aménagement (1/3 bénéficiaires et 2/3 Etat + prise en charge par l'Etat des frais d'infrastructures primaires).

23 Ces populations, par leurs activités économiques, appartiennent généralement au secteur informel (commerce, artisanat, services aux particuliers, travail à la tâche, etc.) et possèdent leurs propres groupes d'épargne et de crédit, fondés sur les liens familiaux et ethniques; c'est le cas dans toute l'Afrique de l'Ouest avec les tontines, c'est le cas aussi au Mexique. L'effort financier qu'exigent de tels projets pour les habitants de condition modeste, rend indispensable l'évolution de ces structures traditionnelles afin de permettre un remboursement sur une plus longue période (10 à 25 ans au lieu des 2 à 3 ans habituels).

- Un organisme d'exécution et de gestion du projet est créé avec l'accord de l'ensemble des partenaires; il est accompagné d'une structure de supervision représentative des partenaires.
- Les promoteurs du projet font appel aux organismes internationaux de coopération financière afin que des prêts à des conditions sociales soient accordés pour la réalisation des ouvrages.
- Une réorganisation du service cadastral et du registre foncier locaux favoriseront la levée de nouvelles recettes fiscales pouvant être réinvesties dans l'aménagement du sol urbain.
- Le projet se configure en respectant les règles d'application des programmes publics d'appui financier à l'habitat populaire, pour autant qu'une telle politique existe et que les programmes s'adressent aux couches populaires urbaines les plus défavorisées.
- Il s'identifie aux capacités financières des groupes sociaux les plus précaires de la population, afin que leur participation à la prise en charge partielle des coûts soit à leur portée, faute de quoi le projet provoquera une mutation de la population résidente et un déplacement spatial des difficultés initiales.
- Une enquête socio-économique sur la population cible déterminera, entre autres éléments, la composition familiale des revenus, les formes traditionnelles d'épargne parmi les membres de la communauté, les capacités financières d'emprunt et de remboursement.
- Les organisations populaires d'épargne et de crédit, actives dans le quartier concerné par le projet, sont parties prenantes du montage financier et jouent un rôle primordial de liaison entre l'individu et les institutions bancaires de crédit.
- Les groupes d'épargne tendront à rassembler leurs membres au sein de coopératives ou associations d'épargne et de crédit afin d'obtenir la reconnaissance officielle des autorités administratives et bancaires, et permettre le cautionnement d'octroi de prêts individuels.
- Une formation en matière de financement, de crédit et d'épargne dans le cadre de structures communautaires sera mise en place à l'intention des habitants participant à des groupes d'épargne ou membres de coopératives.
- Une information détaillée sur le montage financier, le rôle des institutions y prenant part et les responsabilités incombant aux épargnants et bénéficiaires de crédits, sera diffusée parmi la population par l'entremise des associations de quartier.

L'idée centrale, dans le domaine financier, revient à prendre comme axe central la population de la zone concernée par le projet, dont on aura établi l'identité socio-économique et les capacités financières. Représentée par une ou des associations, la population prend une part active à la conception et mise en

fonctionnement d'un montage financier. Ce dernier suivra les règles établies par la politique publique d'incitation au développement de l'habitat populaire et associera en qualité de partenaires les autorités administratives et bancaires. L'information et la formation des habitants stimulent leur participation aux organisations populaires d'épargne et de crédit.

Le financement du logement populaire en Bolivie l'a été à ce jour essentiellement par les milieux privés, les services publics mis en place à cet effet ayant été particulièrement peu performants. Ce sont sans nul doute les mutuelles d'épargne et de crédit pour le logement social, qui ont vu le jour au début des années 60, qui ont accumulé la plus grande expérience dans ce secteur (fin 1981 elles totalisaient 116.436 épargnants et des actifs s'élevant à 75 millions de dollars avec pour résultat le financement de plus de 30.000 logements familiaux). Point faible d'un système décapitalisé par l'hyperinflation et les dévaluations des années 1982–85, l'exclusion des actifs du secteur informel n'offrant pas les garanties financières usuelles. Une autre organisation d'épargne et de crédit pourrait être intéressée à prendre part au financement du logement populaire; c'est celle que forment les 210 coopératives regroupées au sein de la FENACRE[24], soit près de 300.000 membres issus pour la plupart des couches populaires rurales et urbaines.

Le Fonds social d'urgence (FSE), lorsqu'il fut mis en place fin 1986, n'eut pas à se confronter à la difficile question du financement de ses opérations dès lors que le Gouvernement jouissait à cet effet de donations étrangères et de crédits à conditions préférentielles. Les questions du long terme et de la pérennité du système financier étaient également évacuées, le FSE étant créé à titre temporaire pour une période limitée à 3 ans. Son défi était plutôt de mettre en place une administration efficace capable d'investir rapidement les fonds mis à sa disposition.[25] Le montage financier s'avérait ainsi relativement simple: le FSE évaluait les termes financiers du projet qui lui était transmis par le Ministère des affaires urbaines (MAU) avec un préavis favorable; pour autant que le budget respectât les normes édictées, le crédit était accordé et délivré par tranches suivant l'avancement des travaux. La récupération des fonds auprès des bénéficiaires, principe admis en cours d'expérimentation, s'est révélée, elle, beaucoup plus complexe, mais aussi plus proche de la réalité, puisqu'elle impliquait une collaboration entre le FSE et l'organe financier du Ministère chargé de l'exécution de cette tâche (FONVI[26]). Il est aujourd'hui hasardeux de

24 FENACRE: Federaciôn nacional de cooperativas de ahorro y prestamos.

25 Le budget prévisionnel initial était de quelques 320 millions de dollars; il aura été en fin d'expérience de près de 190 millions.

26 Fondo nacional de la vivienda, soit la banque publique pour le logement, insérée dans le Ministère des affaires urbaines.

prétendre que le FONVI soit en mesure de s'acquitter de cette mission. Sur plus de 16 millions de dollars investis dans le logement populaire, il est impossible de savoir quelle partie a pu être récupérée; le FONVI reconnaît qu'elle est faible et que son travail futur est grandement compliqué par le manque de documentation juridique et contractuelle formalisant les relations entre le MAU et les bénéficiaires. Cette situation est significative du manque initial de clarté entre les partenaires institutionnels impliqués dans le financement de cette expérience.

Mais les questions que soulève l'expérience du FSE en matière de financement du logement populaire se reportent dans l'avenir avec la décision gouvernementale de mettre à exécution un Plan national du logement populaire.[27] Certains éléments positifs de la gestion du FSE ont été retenus, que ce soit sur le type d'habitat financé (unité d'habitation minimale), le crédit accordé (2000 à 2800 dollars), et le public visé (secteur informel et ménages à faible revenu). Il reste à déterminer les modalités et règles d'application, sur le plan financier entre autres. A ce jour – et ce plus d'une année après la sortie du décret de création du Plan! – l'origine des financements demeure mal connue. Hormis un capital initial de 20 millions de dollars prélevés au budget national (soit l'équivalent de 10.000 logements, sur quelle période?) et l'intervention envisagée des financeurs étrangers, aucun mécanisme fiscal n'est prévu afin d'approvisionner le capital de départ. Premier point à régler si l'on souhaite passer d'une politique d'urgence à une véritable promotion du logement. Deuxième aspect intéressant mais ardu à mettre en pratique, le Gouvernement sollicite l'intervention des institutions privées de crédit intermédiaire (ICI, que sont les mutuelles et coopératives d'épargne et de crédit) comme organismes financiers exécutifs, ceci par la mise à disposition des fonds publics mais avec des règles financières très strictes (taux d'intérêt nettement inférieur au taux commercial, délivrance très rapide des crédits, récupération sur 10 ans) et sans garantie de l'Etat en cas de défaillance d'éventuel débiteur douteux. Ce qui incite les ICI intéressées à redoubler de prudence face à un public qu'elles connaissent mal et qui n'offre pas les garanties financières auxquelles elles sont habituées. L'interface entre le secteur public et les milieux privés du crédit est à favoriser, pour autant que l'Etat assume une plus grande part de responsabilité dans le montage. Au niveau des demandeurs, le Plan s'appuie sur l'organisation solidaire des requérants. Formule, elle aussi, à recommander mais qui, en Bolivie, ne s'inspire pas, semble-t-il, de pratiques communautaires traditionnelles dans le domaine de l'épargne. Il ne s'agit donc plus d'accompagner des groupements existants, comme c'est le cas dans certains pays, mais de stimuler la création de tels

27 Dans le cadre d'un arrangement avec la DDA, l'IREC appuiera les partenaires institutionnels chargés de l'application du Plan par un programme d'études couvrant les années 1991 et 1992.

groupements d'épargne et de crédit, et ce avec le concours des associations communautaires préexistantes.

Actuellement l'on se trouve dans une période transitoire marquée par le démarrage des opérations financières, sous l'impulsion du FONVI, sans que le Ministère de tutelle ait réglementé les normes techniques, sociales et spatiales définissant une équitable distribution des fonds disponibles, et sans que les ICI puissent se départir de leurs pratiques usuelles. Avec pour conséquence des premiers financements qui ne bénéficient pas au secteur informel ni aux plus démunis, et une grande incertitude sur la durabilité du système de financement public.

5. Conception, mise en oeuvre et suivi: le rôle de l'organisation institutionnelle

Un autre aspect de la question à ne pas négliger lors de la conception d'un projet urbain a trait à l'organisation institutionnelle devant être mise en place pour garantir la prise en compte des différents éléments mentionnés ci-avant et assurer une bonne coordination des activités. Si l'utilité d'une telle structuration peut paraître moins évidente de prime abord, elle s'avère à l'expérience d'une importance primordiale, car elle traduit les questions soulevées lors de la conception et permet leur résolution pratique en phase de réalisation du projet. Il s'agit donc de procéder à la mise en fonctionnement d'organismes administratifs, techniques et scientifiques en mesure d'accomplir des tâches définies dans le cadre d'une structure adaptée aux objectifs assignés au projet (SACHS 1985, ASOBUR 1990).

- La structure institutionnelle doit comporter en son centre un organisme de conception et d'exécution du projet pourvu de l'autorité et de l'autonomie nécessaires pour accomplir sa mission.[28]
- Cet organisme doit tendre à s'insérer dans le tissu institutionnel existant afin de dynamiser les partenaires obligés du projet que seront les autorités locales, les administrations chargées de l'aménagement urbain, des finances,

28 C'est le cas à Douala, où le Ministère de l'urbanisme et de l'habitat décida de la création d'une Agence spécialisée pour la réalisation de la restructuration et de l'aménagement de la zone Nylon (ARAN); l'erreur fut peut-être de placer cette agence sous le contrôle direct d'une Mission d'aménagement dont les objectifs et les activités étaient fort éloignés (MAETUR, dont le but est l'aménagement et la commercialisation de nouveaux lotissements). Les activités de l'agence ne surent guère faire évoluer les pratiques de la mission, et les relations se développèrent sur un mode essentiellement conflictuel.

et de la coopération internationale, les organisations populaires, et les partenaires étrangers.

- Il doit se caractériser par son efficacité et par la compétence des individus qui le composent, ce qui lui permettra de faire face rapidement aux problèmes posés et de posséder la souplesse requise pour s'adapter aux changements souhaitables.
- La structure institutionnelle doit comporter tous les organismes publics et privés directement ou indirectement associés à la réalisation du projet; de la complexité et de l'ampleur de ce dernier dépendra l'étendue du réseau.
- Les fonctions et responsabilités de chaque partenaire institutionnel au sein de la structure doivent être clairement établies et acceptées d'un commun accord.
- Un organe de supervision représentatif des partenaires (organisations populaires et institutions privées et publiques) veillera à la bonne exécution du projet et au respect par chaque partenaire de ses obligations.

Il en ressort que la structure institutionnelle, pour être efficace, prend la forme d'un réseau d'organismes publics et privés liés les uns aux autres de façon contractuelle par une définition précise de la répartition des tâches et des responsabilités. De cette structure doit émaner un organisme d'exécution pourvu de l'autorité lui permettant d'agir avec célérité. Dans la plupart des cas étudiés, les difficultés surgissent lors de la mise en application de la coordination interinstitutionnelle et lors du partage du pouvoir de décision. Elles sont en outre liées à l'ampleur du projet, qui peut être circonscris en surface et limité dans le coût, ou prendre la dimension d'un programme national (comme c'est le cas en Bolivie). Afin d'éviter la multiplication de micro-projets très particularisés, on tend aujourd'hui à situer les projets dans le cadre d'une politique publique plus large, nationale voire internationale.[29] La difficulté, dans ce cas de figure, mais le défi également, est de responsabiliser des administrations publiques mal préparées à ce genre de tâche et de les faire collaborer sur un plan horizontal avec les partenaires privés (communautés, ONG, financeurs). Il s'avère ainsi indispensable de créer un organisme d'exécution jouissant d'une relative autonomie, de ne pas surcharger les administrations publiques, mais d'en adapter la forme à ces nouvelles fonctions. L'autre écueil à éviter est celui de la marginalisation progressive des bénéficiaires qui doivent demeurer la référence première et un partenaire privilégié, faute de quoi la technocratisation s'imposera à leurs dépens et affectera la dimension sociale du projet.

29 C'est ce vers quoi tendent l'Organisation des Nations Unies (PNUD), la Banque Mondiale et Habitat (CNUEH), par le biais de l'«Urban Management Program» qui se veut une coordination internationale de projets de gestion urbaine dans le tiers-monde.

Pour simplifier ces propos: attention doit être portée aux institutions formant la structure de réalisation du projet, au centre de laquelle un organisme d'exécution est créé, le tout étant supervisé par un organe représentatif des partenaires intéressés.

L'habitat est, en Bolivie, un secteur qui dépend, sur le plan administratif, du Ministère des affaires urbaines (MAU). C'est donc au sein de ce Ministère, dans l'un ou l'autre de ses deux secrétariats – logement et urbanisme – que se font et se défont les politiques publiques dans ce domaine. Il s'agit malheureusement d'un Ministère qui est doté de peu de moyens financiers, matériels et humains, ce qui traduit assez bien le peu d'importance accordée à l'intervention de l'Etat pour promouvoir ce secteur. Mais le MAU n'est certes pas le seul organisme public qui participe à la planification du développement urbain, encore faudrait-il citer les ministères du Plan, des Transports, voire de la Santé, de l'Education, de l'Industrie, et du Travail.

Mais si l'on en reste aux expériences tentées dans le domaine de l'habitat populaire urbain, elles ont toutes été menées au sein du MAU ou en association directe avec ce dernier. C'est donc bien de cet acteur institutionnel qu'il faut partir pour analyser la situation qui prévaut aujourd'hui. Une faiblesse structurelle rend la tâche du Ministère extrêmement aléatoire, provoquée par un manque flagrant de moyens financiers, ce qui empêche un juste fonctionnement administratif par des techniciens compétents et dûment rémunérés. Le deuxième élément perturbateur réside dans le haut degré de politisation de l'administration publique qui voit ses cadres changer à chaque remaniement ministériel et à chaque changement de Gouvernement. Avec pour conséquence directe une absence totale de continuité dans les politiques sectorielles et les moyens de mise en oeuvre. A titre d'exemple, le Gouvernement «de centre droite» au pouvoir jusqu'en juillet 1989 élaborait en sa dernière année de pouvoir un plan de l'habitat projeté jusqu'à l'an 2000, plan qui ne fut ni étudié, ni critiqué, ni modifié par le nouveau Gouvernement en place dès lors, mais simplement ignoré. Et ce au profit de nouvelles études et d'une nouvelle planification, réalisées par de nouveaux fonctionnaires accompagnés d'autres consultants.

Il y a donc faiblesse dans le fonctionnement de l'outil institutionnel et nécessité d'un renforcement, par le moyen de la formation, mais aussi par des décisions politiques visant la stabilité de l'appareil administratif (appui au système de carrière administrative).

Il y a ensuite centralisation extrême du pouvoir décisionnel qui se concentre, en ce qui touche à l'habitat, au sein du Ministère, voire entre les mains de quelques hauts fonctionnaires, et ce alors que des délégations régionales du MAU existent dans quelques capitales provinciales, telles que Santa Cruz et

Cochabamba. Ces dernières ne sont à ce jour que des courroies de transmission entre l'autorité centrale et le public concerné; elles enregistrent les demandes qu'elles envoient au Ministère pour décision et appliquent dans la région les résolutions prises à La Paz. Cette hiérarchisation se retrouve dans les organismes techniques tels que le FONVI ou l'Institut du logement social (IVS) qui dépendent du MAU. A titre d'exemple, il est symptomatique que les dossiers d'agrément de projets de logements populaires soient visés par les responsables financiers du FONVI et transmis pour approbation à la signature du Ministre, et cela en dehors de tout critère géographique, socio-économique et technique d'affectation! On peut être quelque peu optimiste et espérer une évolution positive au cours des prochaines années lorsque l'on sait que la décentralisation politique et administrative est affirmée comme une priorité du Gouvernement en place et que des études sont actuellement menées avec le soutien de la Banque Mondiale.

Il y a encore manque de coordination entre les services administratifs et les instances décisionnelles, que ce soit à l'intérieur du Ministère (en question), comme avec les autres partenaires publics et privés. Une fois encore les règles d'application expérimentées par le Fonds social d'urgence illustrent parfaitement ces propos. Dépendant directement de la Présidence de la République, le FSE devait, pour le financement des projets de logements populaires, traiter avec le MAU qui avait pour fonction d'évaluer socialement et techniquement la conformité de chaque projet, et disposait pour ce faire de la structure idoine, l'Institut du logement social, créé à cet effet en 1987. Toute recherche effectuée sur les résultats des activités de l'IVS s'est avérée vaine et une évaluation interne de fonctionnement faite par une délégation du Ministère concluait à la nécessité urgente d'édicter des normes dans les domaines sociaux et techniques. Plus de trois ans après la mise en place de l'IVS, le doute demeure sur ses compétences et ses actions. Cela a eu pour conséquence première une absence inexplicable de ligne directrice dans l'attribution des fonds; cela eut ensuite comme effet induit une impossible vérification des résultats, eu égard aux objectifs assignés sur les plans socio-économiques. Ainsi donc subsiste une structure administrative qui joue désormais un rôle central dans l'application du Plan national du logement populaire, et dont chacun, à l'intérieur comme à l'extérieur du Ministère, dit ignorer les activités. Seule cause plausible à cet état de fait, un appareil administratif et politique qui voit dans toute réglementation une contrainte à sa «liberté d'action». La situation se reproduit aujourd'hui avec le Plan national du logement populaire, émanant d'une décision gouvernementale de janvier 1990, et qui n'a pas encore fait l'objet d'un règlement d'application fixant clairement les normes à respecter, les responsabilités institutionnelles, ainsi que les procédures administratives. Ce qui n'a pas empêché le financeur public qu'est le FONVI de faire approuver par son Directoire (dans lequel le Ministre des affaires urbaines est représenté) un règlement

d'utilisation des ressources financières, et ce en juillet 1990 déjà. Les dimensions spatiales, urbanistiques, techniques, sociales et économiques demeurent ainsi absentes.

Cette évidente désorganisation interne, qu'elle soit provoquée ou qu'elle soit le fruit de l'incompétence, ne facilite pas la communication avec d'autres instances administratives (dont on peut penser qu'elles pâtissent des mêmes maux), et encore moins la collaboration. C'est l'enseignement que l'on peut retirer de plus de trois années de relations contractuelles entre le MAU et le FSE dans le cadre du programme de promotion du logement populaire: partage des responsabilités définies en cours d'exercice mais application très hasardeuse. A cela une explication, la juxtaposition de deux logiques, l'une bureaucratique, propre au Ministère des affaires urbaines, l'autre, une logique d'entreprise financière innovée dans sa gestion par le Fonds social d'urgence. Pour ce dernier l'objectif était de financer le plus grand nombre de projets conformes, et cela par une administration efficace et rationnelle (répondant ainsi aux desiderata des organismes financeurs étrangers!). Pour le Ministère, l'intérêt était d'éviter une surcharge de travail pour laquelle il n'était pas préparé, pour laquelle il ne possédait pas le personnel qualifié en nombre suffisant, pour laquelle il n'était que faiblement appuyé financièrement, et qui interférait dans les pratiques usuelles de clientélisme.

L'expérience menée par le FSE doit être objet d'investigation quant à la structuration institutionnelle nécessaire à l'implantation de projets de développement urbain. Le parti pris du Gouvernement, en association directe avec la Banque Mondiale et les autres financeurs étrangers, a été de créer de toutes pièces une structure administrative sur des bases d'organisation novatrices (permutabilité des fonctions, haut niveau de qualification des employés, salaires attractifs, méthodes de gestion informatisées, politique de relations publiques, auto-évaluation permanente) qui, d'une part, devait permettre de faire face aux obligations qui lui étaient assignées, mais devait également servir d'exemple pour l'ensemble de l'administration publique. La mise en place d'une super-administration qui se superpose à l'appareil préexistant soulève néanmoins des questions de fond, et s'il en faut une preuve, le difficile transfert des compétences d'une institution vers l'autre est là pour le démontrer. Ce montage institutionnel a permis de faire face à une situation que l'on se plaisait à dénommer «d'urgence»[30] mais n'offrait aucune garantie quant à la transformation de

30 Cette notion d'urgence est très discutable; elle s'explique en liaison directe avec l'ajustement structurel du tissu économique, suivant les méthodes de la Banque Mondiale, et vise à alléger la tension sociale provoquée par ces mesures. La pauvreté, le chômage et le sous-emploi sont néanmoins en corrélation directe avec la structure économique et sociale et les liens de dépendance internationale d'un pays tel que la Bolivie.

l'administration publique et son adaptation à des tâches nouvelles. L'autonomie accordée par l'Etat au FSE et la publicité accordée à ses actions ont eu pour effet direct de dévaluer plus encore l'activité des services administratifs du MAU. Les moyens financiers mis à disposition du FSE, s'ils s'expliquaient sur le plan de son fonctionnement interne, ont paru disproportionnés en comparaison des budgets à disposition du Ministère. Et aucune mesure n'a été prise pour valoriser l'interaction entre les services ministériels et le FSE. Ce qui explique le rejet net et définitif de la part du Ministère de la procédure imaginée par le FSE pour transférer le mode de gestion relatif à la promotion du logement populaire,[31] et cela malgré le financement des opérations assuré par la Banque Mondiale. Il y avait «intrusion dans les affaires internes du Ministère».

L'expérience du FSE a pu être mise à profit en terme d'objectifs à atteindre dans le cadre du Plan national du logement populaire; tout reste cependant à faire en matière de structuration institutionnelle. Et des décisions politiques devraient déterminer clairement, en vue d'objectifs explicités, l'organisation administrative du secteur public et ses relations avec les partenaires privés collaborant à la mise en oeuvre du Plan.

6. Conclusions

En conclusion à ces réflexions sur les conditionnalités de réussite de projets de développement urbain dans le tiers-monde et les modalités de gestion, l'intérêt doit se concentrer sur l'organisation des populations concernées par le projet pour rappeler que la structure sociale constitue l'ossature sur laquelle le projet sera conçu, et l'élément moteur impulsant la dynamique de sa réalisation.

Partant de ce liminaire, une connaissance préalable exhaustive des caractères sociaux, économiques et culturels des résidents s'avère indispensable, tout comme le sont les informations sur les groupements communautaires actifs, leurs finalités et les moyens mis en place pour les atteindre.

Ce diagnostic interne doit s'accompagner d'études sur les modes de relation établies par la population avec les institutions extra-communautaires, instances officielles ou organismes non-gouvernementaux. Ceci afin de fixer les centres de responsabilité et de pouvoir, les niveaux d'intervention, et les réseaux de communication qui les relient les uns aux autres.

---

31 Il était prévu que deux techniciens du MAU soient, durant une période initiale, formés au sein du FSE, puis réintégrent leur administration, procèdent à l'évaluation de son fonctionnement et proposent les modifications jugées nécessaires.

Cette figuration schématique de la structure sociale et l'identification des acteurs qui y agissent permet ensuite une approche fonctionnelle des éléments de la recherche, sachant que la conception du projet, dans ses dimensions sociales, financières, voire techniques, introduit les particularités qui caractérisent la population cible et vise à ajuster les variables techniques et financières dans la perspective d'une amélioration durable des conditions physiques et sociales de vie en milieu urbain.

En Bolivie, une étape importante de prise en charge par les pouvoirs publics des problèmes qu'affrontent les couches les plus démunies de la population a commencé en 1987 avec le Fonds social d'urgence. Elle répond à une volonté politique du Gouvernement et des organismes internationaux de financement. Le FSE a pu, dans des conditions exceptionnelles, démontrer que l'Etat était en mesure d'agir dès lors qu'il en avait les moyens financiers et mettait en place l'organisation administrative adéquate. Il reste encore à prouver que l'administration publique est, elle aussi, capable de se transformer pour faire face à ses nouvelles tâches. C'est en quelque sorte le défi que pose l'application du Plan national du logement populaire devant être exécuté par le Ministère des affaires urbaines en collaboration étroite avec les milieux privés et destiné à financer l'habitat des actifs du secteur informel et des ménages à faible revenu. Cela ne pourra se faire qu'avec le renforcement des institutions impliquées dans ce processus, tant sur le plan financier qu'aux niveaux technique, organisationnel et humain.

BIBLIOGRAPHIE

ASOBUR, FONVI & PROA (1990), Bolivia Case Study, Reorienting Housing Policy: Will the Private Sector Respond? (3rd Int. Shelter Conference, Washington D. C.).

BASSAND Michel & BRULHARDT Marie-Claude (1980), Mobilité spatiale (Georgi, Saint-Saphorin).

BATAILLON Claude & PANABIERE Louis (1988), Mexico aujourd'hui, la plus grande ville du monde (Publisud, Paris).

BOLAY Jean-Claude (1986), Les migrants dans la ville, un cas mexicain: Toluca et sa région (P. Lang, Berne)

BOLAY Jean-Claude (1986), Mexique années 1980: les temps qui courent, CONDOR, Revue suisse de culture latino-américaine n°2 (Lausanne) 69–85.

BOLAY Jean-Claude (1989), Rapport de fin de mission dans le cadre du projet de restructuration et d'aménagement de la Zone Nylon, Douala (MAETUR-ARAN, Douala).

BOLAY Jean-Claude, CHEVALIER Gérard & GARNIER Alain (1989), Amélioration de l'habitat populaire en Bolivie, rapport introductif de recherche (IREC/EPFL, Lausanne).

CENVI (sans date), Apuntes para el conocimiento de los programas urbanos de las organizaciones populares: financiamiento, asesoria tecnica y gestion (CENVI, Mexico D. F.).

CHEVALIER Gérard & autres (1988), Typologie des habitations populaires à Campana, Argentine (IREC/EPFL, Lausanne).

CHEVALIER Gérard (1989), Développement urbain en Amérique latine, organiser et généraliser l'amélioration de l'habitat populaire (IREC/EPFL, Lausanne).

COLLECTIF (1988), El sector informal urbano en Bolivia (CEDLA & FLACSO, La Paz).

CONSEIL FEDERAL (1990), Message concernant la continuation de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement (Administration fédérale, Berne).

COULOMB René & DUHAU Emilio, coordinateurs (1988), La ciudad y sus actores (UAM, Mexico D. F.).

COULOMB René & DUHAU Emilio, coordinateurs (1989), Politicas urbanas y urbanizacion de la politica (UAM, Mexico D. F.).

CRUZ Mabel & VALENZUELA Jorge (1989) Programa piloto de desarrollo urbano de el Alto PROA, (IREC-EPFL, Lausanne).

DE SOTO Hernando (1986), El otro sendero (Instituto Libertad y Democracia, Lima).

DURAND-LASSERVE Alain (1990), Les politiques de régularisation des établissements irréguliers dans les villes des pays du tiers-monde – objectifs, enjeux et limites. Communication présentée au Congrès CILOG (CNRS, Paris).

DURAND-LASSERVE Alain (1986), L'exclusion des pauvres dans les villes du tiers-monde (L'Harmattan, Paris).

ENTWICKLUNG DEVELOPPEMENT n°24 (1987), Urbanisation (DDA, Berne).

ENTWICKLUNG DEVELOPPEMENT n°29 (1989), Bolivie (DDA, Berne)

FONHAPO (1987) Gestion financiera en apoyo a la vivienda popular (FONHAPO, Mexico D. F.).

GABAS Jean-Jacques (1988), L'aide contre le développement (Economica, Paris).

GALEANO Eduardo (1981), Les veines ouvertes de l'Amérique latine (Plon, Paris).

GAULME François et autres (1988), Cameroun 1988, Marchés tropicaux et méditerranéens n° 2241 (Paris).

GRANOTIER Bernard (1980) La planète des bidonvilles, perspectives de l'explosion urbaine dans le tiers-monde (Seuil, Paris).

HARDOY Jorge E. & SATTERTHWAITE David (1989), Squatter Citizen (Earthscan Publ. Ltd, Londres).

IREC (BOLAY, CHEVALIER, GARNIER) – FAUMSS (AGUILAR, BAZOBERRY, BUSTAMENTE) (1991). Evaluation de l'action du FSE (Bolivie) dans le domaine du logement populaire de 1986 à 1989 et perspectives d'avenir (IREC/EPFL, Lausanne).

JACOBS Jane (1970), The Economy of Cities (Random House, New York).

LACOSTE Yves, Directeur (1980), Habitat sous-intégré, Hérodote, 4e trimestre 1980 (Maspero, Paris).

LANIER Royce, OMAN Carol & REEVE Stephen (1987), Como fomentar la iniciativa privada, nuevos papeles de los sectores publico y privado en la produccion de vivienda de bajo costo en paises en desarrollo (USAID, Washington D. C.).

LECOMTE Bernard (1986) L'aide par projet, limites et alternatives (OCDE, Paris).

MECHKAT Cyrus (1989), Maintien et amélioration de l'habitat dans la Zone Nylon à Douala (CEAHTIM-UEAG, Genève).

PARTANT François (1982), La fin du développement, naissance d'une alternative? (La Découverte-Maspero, Paris).

PARTANT François (1988), La ligne d'horizon, essai sur l'après-développement (La Découverte, Paris).

RACELIS HOLLNSTEINER Mary (1982), Politique urbaine et participation dans les bidonvilles, Les Carnets de l'Enfance n° 57/58 (UNICEF, Paris) 43–66.

RAMOS SANCHEZ Pablo (1989), Las politicas economicas aplicadas en Bolivia: 1952–1987, in «Bolivia hacia el 2000»(Nueva Sociedad, Caracas).

ROSSEL Pierre & ROTMAN Monica (1990), Réseaux de communication et autoconstruction assistée, le cas de Campana, Argentine (IREC/EPFL, Lausanne).

SACHS Céline (1985), Les métropoles latino-américaines face à la crise: expériences et politiques, Economie et Humanisme n° 282 (Paris).

SERRANO Rafael & autres (1989), Monografias sobre programas de mejoramiento del habitat popular en America latina: programa del partido Zarate, Argentina (IREC/EPFL, Lausanne).

TAPIA Viviane de (1986) Mexico, entre espoir et damnation, Revue Autrement, hors-série n° 18 (Autrement, Paris).

TURNHAM David, SALOME Bernard & SCHWARZ Antoine (1990), Nouvelles approches du secteur informel (OCDE, Paris)

UBOLDI Hector (1989), Monografias sobre programas de mejoramiento del habitat popular en America latina: investigacion, experimentacion y transferencia de tecnologias apropriadas y apropriables para procesos socio-habitationales (CEVE, Cordoba, Argentine, & IREC/EPFL, Lausanne).

UVIN Peter & PIGUET François (1988) Le rôle des systèmes d'épargne-crédit dans la maîtrise du processus de développement, ITINERAIRES Pratique et réflexion (IUED, Genève).

VALVERDE KOCH Freddy, coordinateur (1987) Un intento de medicion del sector informal urbano en Bolivia (UDAPE, La Paz)

VOGELE Kurt (1989), Instrument de travail pour le déroulement des évaluations externes (DDA, Berne)