



la réhabilitation des quartiers dégradés

Leçons
de l'expérience
internationale.

La déclaration de Caracas
novembre 1991

DELEGATION
INTERMINISTÉRIELLE
À LA VILLE



DOSSIER
POUR
UN
DÉBAT

Éditions-Diffusion Charles Léopold Mayer
38, rue Saint Sabin
75011 Paris
tel/fax : 01 48 06 48 86
diffusion@eclm.fr
www.eclm.fr

Les versions électroniques et imprimées des documents sont librement diffusables,
à condition de ne pas altérer le contenu et la mise en forme.
Il n'y a pas de droit d'usage commercial sans autorisation expresse des ECLM.

la réhabilitation des quartiers dégradés

*Leçons
de l'expérience
internationale*

*La déclaration de Caracas
novembre 1991*

SOMMAIRE

| | |
|--|----|
| HISTOIRE DE LA DECLARATION DE CARACAS par Pierre Calama, président de la FPH | 5 |
| DECLARATION DE CARACAS..... | 15 |
| • Thème 1 : Reconnaissance et renforcement des dynamismes des quartiers et consolidation des statuts d'occupations | 21 |
| • Thème 2 : Mettre en place des moyens institutionnels adaptés aux objectifs poursuivis | 25 |
| • Thème 3 : Quelques principes pour le financement | 29 |
| Postface LA DECLARATION DE CARACAS ET LE CAS FRANÇAIS par Jean-Marie Delarue, délégué interministériel à la Ville | 33 |

HISTOIRE DE LA DECLARATION DE CARACAS

par Pierre Calame,

Président de la Fondation pour le Progrès de l'Homme

Dans toutes les grandes villes du monde certains quartiers concentrent les problèmes. Standards de vie inférieurs à la moyenne, faible niveau d'équipements, habitat précaire ou dégradé, services publics inexistantes ou de piètre qualité, chômage, délinquance, drogue, familles éclatées, concentration d'immigrés de fraîche date depuis la campagne ou depuis l'étranger. Ces quartiers sont souvent un défi pour la puissance publique quand ils n'échappent pas purement ou simplement à son contrôle. De loin en loin, des émeutes de la faim, des révoltes de jeunes, une catastrophe écologique les projettent sur le devant de la scène. En période de crise économique, leur situation s'aggrave.

Le Venezuela n'échappe pas à cette situation. Pays riche de sa rente pétrolière, il a vu sa capitale Caracas grossir démesurément au temps où le pétrole cher faisait naître une prospérité aussi soudaine qu'artificielle. Dans cette ville champignon située dans une vallée entourée de montagnes, la moitié de la croissance s'est faite sous forme d'urbanisation spontanée des collines, constituant autant de barrios surplombant la ville. Barrios récents et précaires, proches du bidonville mais aussi barrios plus anciens, mieux situés, où des améliorations successives ont créé un tissu urbain complexe composé de véritables maisons.

Longtemps, planificateurs et services publics ont feint d'ignorer cette ville qui, n'existant pas sur les plans, n'existait pas non plus dans leur tête. Pourtant, depuis les années 70, quelques chercheurs et administrateurs, regroupés autour d'une architecte. Téolinda Bolivar, se sont entêtés, avec l'appui de deux sociologues français Paul-Henri Chombard de Lauwe et Henri Coing, à rappeler l'existence et l'importance de cette

urbanisation, les dynamismes dont ces quartiers étaient le siège, la nécessité et la possibilité de les améliorer en liaison étroite avec leurs habitants.

Longtemps, ils prêchèrent dans un semi-désert. Puis vinrent dans les années 80, la chute des prix du pétrole, la crise économique, l'ajustement structurel et pour finir les émeutes de 1988. Le Venezuela qui s'était endormi prospère se réveillait appauvri. Ce réveil douloureux a provoqué le vote d'une loi sur l'amélioration des barrios, y consacrant des financements substantiels. Mais, une fois les crédits votés, tout restait à concevoir. C'est dans ce contexte qu'est née l'idée d'une rencontre internationale permettant de confronter les expériences les plus diverses. Elle s'est déroulée à Caracas du 25 au 29 novembre 1991 et a réuni de nombreux chercheurs, universitaires, fonctionnaires et militants de divers pays. C'est au sein de celle-ci que s'est tenu un séminaire restreint de responsables administratifs et politiques de tous les continents.

Il a réuni trente personnes, 15 Vénézuéliens et 15 responsables venant d'autres pays et d'autres continents.

La délégation vénézuélienne était composée de hauts fonctionnaires et d'un ancien ministre. Elle était conduite par :

Mme Marisela PADRON – Ministre de la Famille

M. Enrique RODRIGLEZ – Directeur technique de l'Escuela de gerencia social, ministère de la Famille

Mme Hilda MARTINEZ PORTOCARRERO – Coordinatrice générale du programme de participation populaire à la réhabilitation des quartiers

Des autres pays étaient venus :

Mme MARICATO – Directrice du logement de Sao Paulo – BRESIL

Mme MACHADO DE MELLO BUENO – Adjointe de Mme Maricato – BRESIL

M. CORTINEZ – Vice-ministre du Logement – CHILI

M. FUENSALIDA CLARO – Responsable de la coordination des investissements publics dans les aires métropolitaines chiliennes – CHILI

M. DE GODOY ALVES – Secrétariat fédéral du logement – BRESIL

M. FLORES FONSECA – Directeur de la planification de la ville de Managua – NICARAGUA

M. ORTIZ FLORES – Secrétaire exécutif du Housing International Coalition, ancien président de la banque du Logement – MEXIQUE

M. DARRUNDONO – Conseiller de la présidente de la République, ancien président du programme de réhabilitation des kanpungs – INDONESIE

M. MAGHACOT – Président de la Commission pour les « urban poors » – PHILIPPINES

M. MAURICIO – Directeur de la Banque hypothécaire – PHILIPPINES

M. NGUYEN DANG SON – Président du programme de gestion et de développement urbains de Hô chi Minh-Ville – VIÊT-NAM

M. SADEK – Vice-gouverneur du Caire – EGYPTÉ

M. M'BASSI – Directeur de l'agence de développement urbain – CAMEROUN

M. DELARUE – Délégué interministériel à la Ville – France

Son organisation a reposé sur une intuition, une conviction et un pari.

L'intuition que malgré les immenses différences de situation (les barrios du Venezuela, les banlieues déshéritées de France, les kanpungs indonésiens n'ont apparemment rien de commun) la puissance publique était confrontée partout dans le monde à des défis similaires lorsqu'il s'agissait de réhabiliter des quartiers d'habitat précaire et dégradé.

La conviction que des responsables expérimentés s'enrichiraient à l'écoute mutuelle, née d'un échange informel mais approfondi.

Le pari que cette rencontre serait jugée assez intéressante pour que des personnes souvent surchargées acceptent de franchir les frontières et les océans pour consacrer une semaine à cet échange. Pari d'autant plus difficile que les délais étaient brefs et que nous souhaitions trouver dans les différents continents des situations contrastées, des expériences enrichissantes et des responsables prêts à laisser la langue de bois au vestiaire.

Le pari a été tenu. Grâce à la ténacité de Téolinda Bolivar au Venezuela, de Iraïda Coing Montano et Jean-Claude Voitot en France ; grâce aussi à tout un réseau d'amis qui nous ont permis d'établir de multiples contacts de confiance.

A Caracas, nous nous sommes réunis cinq après-midi successifs. Pas d'ordre du jour et de thèmes fixés à l'avance. Au contraire, le souci de faire émerger de l'expérience de chacun les leçons communes.

Le contexte était difficile : à Caracas, les élèves et étudiants étaient en grève, les rumeurs de coup d'Etat circulaient (déjà), les ministres co-invitant, celui de la Famille et celui de l'Équipement se savaient en sursis. Ils ont, depuis, quitté le gouvernement. La qualité des échanges n'en fut que plus exemplaire. J'ai eu le privilège d'animer les séances de travail avec l'aide de deux rapporteurs, Téolinda Bolivar, l'inspiratrice de la rencontre, et Henri Coing, familier de longue date de ces problèmes tant en Amérique latine qu'en France. Seul témoin, précieux, de nos débats, une représentante des barrios de Caracas. Chaque soir et chaque matin les rapporteurs et moi-même dégagions les leçons de la séance de l'après-midi pour en alimenter la séance du lendemain.

Dès le tour de table du premier jour j'ai eu le sentiment que quelque chose d'important était en train de se passer. Car, d'une intervention à l'autre, se dégageaient les mêmes questions, les mêmes difficultés. C'était une révélation, mais au sens photographique du terme. D'heure en heure se précisaient les contours de "ce que devrait être une réelle politique" de réhabilitation des quartiers précaires ou dégradés. Et sur la base de la première séance nous étions en mesure de dégager les principaux défis ou, dit plus positivement, le *cahier des charges* d'une politique dans ce domaine. Il comporte six chapitres, six principes.

1. Considérer les quartiers d'habitat précaire comme des espaces où de nombreuses dynamiques économiques, sociales et culturelles sont à l'œuvre. Toute politique passe par la connaissance, la reconnaissance et le renforcement de ces dynamiques.

Ce premier principe fait écho à la règle d'or de toute politique de lutte contre l'exclusion : partir de ce que les gens ont et non de ce qu'ils n'ont pas ; de leurs acquis – qu'il faut valoriser et enrichir – et non de leurs handicaps – qu'il faudrait compenser.

2. Consolider la situation foncière des habitants

Ce principe, lui aussi, est l'application au domaine urbain d'un principe plus général : nul n'investira effectivement ou matériellement dans une situation d'insécurité et de précarité. Les liens sociaux, ces fils si ténus et si précieux qui tissent la cohésion de la société ne se constituent qu'au cours des années ; ils bénéficient de liens anciens, familiaux, régionaux ; ils exigent l'enracinement.

3. Renforcer les capacités d'organisation, de prise de parole, donc le pouvoir des exclus.

Toute politique de lutte contre la pauvreté et la précarité comporte des contradictions. La politique, la gestion des affaires de la cité, est partout et toujours exercée par des gens “insérés”. Comment n'auraient-ils pas à l'égard des “pauvres”, des “exclus”, des “étrangers”, des sentiments ambivalents faits de paternalisme, de solidarité, d'égoïsme, d'incompréhension, de peur, de clientélisme, etc. ?

Le propre des quartiers d'habitat précaire ou dégradés c'est qu'on parle beaucoup d'eux, à leur sujet ou en leur nom. L'extrême-gauche hier, l'extrême-droite aujourd'hui y voit d'utiles masses de manoeuvre. Mais les habitants n'ont pas réellement la parole. Pas nécessairement par méchanceté ou indifférence ; parce qu'ils sont peu organisés, parce qu'ils n'envisagent pas de parler dans des instances officielles, parce qu'ils n'ont pas de représentants patentés, parce qu'ils écrivent peu. N'en parviennent que des cris dont on ne sait ce qu'ils expriment sinon la révolte. Aider les gens à construire et à faire entendre leur parole, première priorité.

4. Il n'y a pas de politique efficace sans réforme de l'action de l'Etat.

Quel sentiment de soulagement de voir exprimer par un Chilien, un Vénézuélien ou un Camerounais ce que je ressentais si profondément dans le cas de la France ! J'ai vu au fil des années se multiplier en France instances, commissions, délégations et colloques autour du “problème des banlieues”. Et j'ai constaté que cette floraison d'institutions et de discours spécifiques contournaient et masquaient le problème central de la conception même de l'action publique, des mutations culturelles nécessaires au sein de l'Etat et des collectivités locales, du remodelage des institutions et de la fiscalité locale pour les faire mieux correspondre aux défis et aux échelles de la société urbaine. Le discours, les concepts, les profils psychologiques des acteurs qui interviennent dans la politique de développement

des quartiers sont exactement les mêmes que ceux des projets de coopération dans le Tiers monde. Même plaquage sur le fonctionnement structurel de l'action publique. Analogie à méditer, non ?

5. Il faut faire mieux coïncider les rythmes administratifs et politiques et les rythmes sociaux.

Eh oui ! banalité en apparence. Mais en réalité nous disons toujours non pas “il faut faire coïncider” mais “il faudrait...”. En nous empressant d'ajouter que c'est impossible, naïf et utopique. Les élections, l'annualité budgétaire, le tronçonnage des financements en chapitres et articles, les financements centralisés qui descendent au rythme d'arbitrages accouchés au forceps tout cela est-il un fait de nature, aussi inévitable que la chute de la pomme de Newton ? Je ne m'y résigne pas.

6. Les financements doivent être adaptés aux enjeux.

C'est le corollaire du principe précédent. Et cela, à nouveau, me renvoie à la réalité française : au plan global, le voile discret jeté sur la réalité des financements consentis “en faveur” des quartiers dégradés, la disproportion entre l'ampleur du discours et la timidité des montants, la tentation permanente de délimiter au sein des budgets ordinaires des ministères les crédits normalement alloués à ces quartiers pour les rebaptiser “action en faveur des quartiers”, etc ; au plan local la difficulté à inventer des mécanismes de crédit, une “banque solidaire” collant aux besoins réels de la population, conçue aussi comme un moyen d'apprentissage de l'auto-organisation.

Oui, dès le premier jour l'évidence s'imposait : de bonnes intentions, de bons discours, de la bonne volonté ne sont pas suffisants pour prendre ces problèmes à bras le corps ; il y a une expérience collective qui s'est historiquement construite au niveau mondial. Je le dis sans hésiter : la France a à apprendre du Chili, du Cameroun, de l'Indonésie, du Brésil ou des Philippines et elle ne le fera qu'en poursuivant une démarche rigoureuse d'échange d'expériences.

Les trois jours suivants furent mis à profit pour approfondir chacun de ces six principes, regroupés en trois paquets. Chacun avait mille expériences concrètes à mettre sur la table et la frustration de n'en sortir que deux ou trois, de voir les échanges s'entrelacer et s'interrompre. Mais le soir, ma surprise et celle des rapporteurs était toujours la même. Ce matériau un peu incohérent ramené dans le filet de nos notes de séance prenait forme une fois posé sur la table. Les cohérences se reconstituaient.

Dès la fin de la troisième séance, Pierre M'Bassi, du Cameroun, nous a avertis : on ne peut pas laisser cette richesse en vrac, il faut que nous osions dire ce que nous avons découvert ensemble : élaborons une déclaration de Caracas. Sur le coup, cela nous parut impossible. Une déclaration, fichtre ! n'était-ce pas prématuré ? Entre des discussions intéressantes et une déclaration commune n'y-a-t-il pas un fossé ? et comment parvenir en si peu de temps à un consensus sur autre chose que de vagues déclarations d'intentions ?

Pourtant l'idée a fait son chemin. En travaillant sur les genoux, dans la nuit, aux inter séances, un texte s'est élaboré. Peut-être pas un modèle de concision, de syntaxe et de diplomatie mais un texte qui reprenait l'essentiel de ce dont nous avions convenu.

Et le dernier matin, la déclaration de Caracas fut adoptée, sans pinailler sur les mots, sans chipoter sur les nuances. Pour marquer que nous étions d'accord. Nous avons décidé de nous revoir, de mettre en place un réseau d'échange permanent d'expériences.

La déclaration, publiée en trois langues, nous a paru riche en enseignements pour la France et nous avons donc décidé de la diffuser largement sous le double timbre de la Délégation interministérielle à la Ville et de la Fondation pour le Progrès de l'Homme.

Je formule un premier vœu. Qu'elle soit débattue localement. Que l'on accepte de confronter nos politiques actuelles aux six principes qu'elle énonce ; que l'on ait la modestie de s'inspirer dans certains cas de réponses inventées dans des pays vingt fois moins riches que nous.

Je formule un second vœu. Que l'on prenne au sérieux le problème de la construction de la parole et de la compétence des habitants en leur permettant de s'alimenter mutuellement de leurs expériences. S'il fallait choisir entre la construction de la compétence des habitants et celle des "opérateurs" je répondrais sans hésiter : choisissons celle des habitants, et pour cela lançons une université populaire et décentralisée de la ville.

Mon dernier contact à Caracas fut avec des représentants des habitants des barrios. Nous avons eu deux sujets de conversation : comment s'inspirer à Caracas de l'expérience d'organisation des bidonvilles de Mexico ? l'idée fut retenue de constituer à Caracas une fédération des barrios et d'envoyer à Mexico deux délégués de cette fédération pour discuter avec des collègues ; comment les habitants des barrios, face à un Etat incapable d'entreprendre sa propre mutation culturelle, pourraient-ils se saisir de "la déclaration de Caracas" pour élaborer leurs propres propositions de politique de réhabilitation... ? Affaire à suivre.

DECLARATION DE CARACAS

Nous venons de pays aux situations politiques, économiques, climatiques différentes, avec des traditions et des cultures différentes. La question de la “pauvreté urbaine”, qui se pose partout, y prend donc des formes très différentes : l'importance numérique des populations concernées, leurs conditions de vie, leurs itinéraires, leurs traditions familiales et communautaires, l'organisation des institutions nationales et locales, tout diffère. A commencer par le nom que l'on donne à ces quartiers : barrios, favelas, kanpungs, ou quartier dégradé.

Est-il possible dans ces conditions d'apprendre les uns des autres ?

Pour répondre à cette question, nous avons demandé à chacun des participants d'identifier très brièvement les difficultés qui, à la lumière de son expérience, lui paraissent au cœur de la réussite ou de l'échec d'une politique en faveur de l'habitat précaire, illégal ou dégradé : ici réhabilitation des barrios, ailleurs lutte contre la pauvreté, ailleurs encore développement social des quartiers dégradés.

Nous avons été frappés par la convergence des réponses obtenues : non point tant convergence d'idées, que convergence d'expériences entre praticiens en charge de la résolution des problèmes.

Nous pouvons dès lors affirmer, avec une certaine fermeté, qu'il y a quelques points stratégiques communs entrant nécessairement dans toute politique de réhabilitation des quartiers populaires dégradés ou illégaux :

Les expériences des uns et des autres convergent autour des thèmes suivants :

1) Il faut considérer les quartiers d'habitat précaire comme des espaces où de nombreuses dynamiques économiques sociales, culturelles, sont à l'œuvre ; elles s'expriment sous des formes souvent peu perceptibles de l'extérieur : économie

informelle, réseaux souterrains de solidarité et de pouvoir, formes organisation, etc.

Toute politique visant réellement à améliorer la situation passe par la connaissance et surtout **la reconnaissance et le renforcement de ces dynamiques.**

Un des aspects de cette reconnaissance est d'admettre que les situations sont très différentes d'un quartier à l'autre, et au sein même des quartiers ; les formes de développement, la hiérarchie des priorités, le degré de cohésion, les capacités d'autogestion, varient d'un endroit à l'autre. Les politiques à mettre en œuvre doivent être capables de prendre en compte cette diversité.

2) La première étape pour permettre à ces dynamismes de s'exprimer est de consolider la situation foncière des habitants en légalisant la tenure, en vendant, donnant ou louant la terre. Les solutions adoptées varient d'un pays à l'autre, mais l'objectif de consolidation du statut d'occupation est toujours prioritaire.

3) La volonté politique de s'attaquer à la pauvreté ou à la précarité urbaine comporte partout des contradictions aussi bien au niveau national, où les pauvres urbains sont très peu ou pas représentés au parlement, qu'au niveau des villes où les classes moyennes sont rarement favorables à des politiques de transfert de ressources au profit des quartiers précaires, à une consolidation de leur présence dans la ville, et à un renforcement de leur organisation et donc de leur pouvoir.

Des mécanismes sont donc à mettre en place pour :

- une représentation des populations défavorisées aux différents niveaux nationaux ;
- une coordination nationale effective de la politique de réhabilitation ;
- la formulation d'une politique d'ensemble associant gestion de l'immigration, aménagement du territoire, et traitement des quartiers d'habitat précaire ;

– des mécanismes stables de mobilisation des ressources au service de cette politique.

4) Il n'y a pas de politique efficace sans réforme de l'action de l'Etat et sans conception d'organismes réellement adaptés à la politique poursuivie. Il ne faut pas débattre à l'infini de ce qu'il y a à faire, mais de comment le faire ; trop de débats sur les objectifs masque souvent le refus de procéder aux réformes institutionnelles nécessaires pour construire des outils efficaces de mise en œuvre.

Toute politique en faveur de l'habitat précaire est au cœur de la transformation des rapports entre l'Etat et la société.

Le mode d'action traditionnel de l'Etat et des organismes publics, l'état d'esprit de leurs cadres et de leurs employés, sont des obstacles souvent radicaux à la réussite de la politique : actions sectorielles non coordonnées, difficultés à associer les dimensions économiques, sociales et techniques des problèmes, centralisation des décisions, standardisation des solutions, difficultés à percevoir la “ville informelle”, absence d'apprentissage et de capitalisation de l'expérience, conceptions autoritaires, participation envisagée davantage comme une adhésion des habitants aux projets des organismes que comme un appui de ces derniers aux projets des habitants.

5) Les rythmes sociaux et les rythmes administratifs et politiques ne coïncident pas. Il y a les temps courts de la réponse à l'urgence, et les temps longs d'une maturation des projets, d'une consolidation des organisations, de la transformation progressive des quartiers au rythme des changements sociaux, culturels et économiques d'une population qui s'intègre progressivement à la ville et à la société. Les organisations et les financements sont rarement adaptés à ces rythmes et à cette progressivité : d'un côté, des temps d'instruction de dossier ne permettant pas de répondre à l'urgence, de l'autre le rythme annuel des budgets, et les rythmes électoraux avec le cortège des actions qu'ils entraînent.

6) Les financements doivent être adaptés aux enjeux

– à l'échelle macro-économique, il faut faire apparaître clairement les choix faits en matière de financement du logement (équilibre entre le financement du logement des classes moyennes et l'amélioration de la situation urbaine des populations défavorisées) ; il faut aussi s'interroger par quelques calculs simples sur l'adéquation des financements dégagés à l'ampleur du problème ;

– à l'échelle des quartiers, il faut :

* procéder par des dotations globales qui permettent des arbitrages entre priorités par les habitants eux-mêmes,

* associer financements publics, privés et contributions en travail,

* disposer de mécanismes de décision permettant de débloquer l'argent au rythme de la maturation des projets,

* considérer la gestion de l'argent comme un des moyens de renforcement des groupes et d'apprentissage de l'autogestion.

Ces six questions nous paraissent constituer un “cahier des charges” pour une politique de réhabilitation.

Nous les avons ensuite approfondies autour des trois thèmes suivants, repris plus loin : le renforcement des dynamiques, et la consolidation de la situation foncière ; les outils institutionnels de définition et de mise en œuvre des politiques ; la gestion du temps et les outils financiers.

Nous avons enfin pris les décisions suivantes :

– Les participants à la rencontre s'engagent à diffuser la Déclaration de Caracas et les documents qui l'accompagnent dans leur propre pays et à leur gouvernement.

– Une nouvelle rencontre aura lieu dans 18 mois, probablement au Brésil, pour confronter les progrès accomplis au cours de cette période dans la mise en œuvre des principes énoncés dans la Déclaration.

– Sera mis en place un réseau d'échange permanent d'expériences, dont le secrétariat pourrait être assuré par HIC (Housing International Coalition) au Mexique, sous la responsabilité de Enrique ORTIZ au Mexique.

THEME 1

RECONNAISSANCE ET RENFORCEMENT DES DYNAMISMES DES QUARTIERS ET CONSOLIDATION DES STATUTS D'OCCUPA- TIONS

Nos débats sur ce thème ont abouti aux idées et convictions suivantes :

1) Les quartiers d'habitat précaire sont des milieux de vie très dynamiques qu'il faut se garder de croire uniformes, comme pourrait le laisser penser l'homogénéité de leur aspect physique. En effet, le degré et le mode d'organisation de ces quartiers sont toujours le fruit d'une culture et d'une histoire plus ou moins longue.

Le fait d'avoir à relever des défis communs, l'homogénéité culturelle ou ethnique, les événements qui ont conduit au regroupement en un même lieu, l'apprentissage de la survie en ville, le mode d'émergence des dirigeants écoutés dans le quartier, la qualité de ces dirigeants, tout ceci intervient pour **faire de chaque situation un cas spécifique**.

La prise en compte de cette spécificité est indispensable à la conception et à la mise en œuvre de stratégies d'amélioration des quartiers d'habitat précaire.

2) **Le renforcement des dynamiques sociales internes à ces quartiers** est une condition nécessaire à la participation des populations.

La conception habituelle de la participation comprise comme la mobilisation d'une main-d'œuvre à bon marché dans les quartiers pour la réalisation de projets conçus par d'autres, ou comme la consultation des habitants sur leurs souhaits, sans qu'ils aient à se prononcer sur les priorités et leur processus de réalisation, cette conception ne peut mener qu'à des échecs.

Pour qu'il y ait une participation véritable des populations des quartiers d'habitat précaire, il faut qu'il y ait contrôle par les habitants eux-mêmes du processus de production et de réalisation des "projets". Les organisations populaires, et les organisations non gouvernementales qui les appuient, ne sont pas des substituts à l'intervention de l'Etat, mais sont des acteurs constitutifs du processus de consolidation et d'amélioration des quartiers dégradés.

3) Pour des gens de l'extérieur, apprendre à reconnaître des dynamismes à l'œuvre dans les quartiers d'habitat précaire demande du temps.

Cependant il faut éviter de passer de l'ignorance à l'idéalisation de "l'organisation populaire" ou du "travail communautaire" : les quartiers ne sont pas homogènes ; les intérêts et les solidarités peuvent être divergents ; les dirigeants qui émergent peuvent être absorbés dans les jeux politiques, et des compétitions fortes existent pour le contrôle politique de ces quartiers.

La participation aux activités associatives n'est pas permanente ; elle ne mobilise de façon régulière qu'une petite minorité d'habitants et ne peut pas se maintenir constante sur une longue période.

On note cependant que dans ces dynamiques changeantes, les femmes et les jeunes jouent un rôle stabilisateur dans l'enracinement des mouvements de quartier. Leurs préoccupations et projets devraient donc faire l'objet d'une attention particulière.

4) Pour renforcer les dynamiques existantes, il faut **inverser la perspective des agences de développement** : le développement c'est avant tout l'affaire des communautés concernées ; ce sont elles qui doivent hiérarchiser les priorités, les agences devant se considérer comme des moyens d'appui, et faire plutôt avec les communautés que pour les communautés.

5) Les habitants des quartiers précaires sont souvent en situation de marginalité économique, ce qui explique et renforce leur marginalité sociale. C'est pourquoi tout projet d'amélioration de ces quartiers doit viser non seulement

l'amélioration des conditions d'habitat, mais également celle des conditions de vie.

En d'autres termes, l'argent alloué au projet d'amélioration doit pouvoir **en priorité stimuler l'activité économique dans les quartiers**, notamment par le biais de la réalisation des équipements.

6) Les projets d'amélioration des quartiers doivent également être des occasions de formation et d'apprentissage. Ainsi peut-on allouer l'argent de préférence aux groupes qui s'organisent pour le gérer. De même peut-on associer directement les populations des quartiers aux actions à entreprendre. Par exemple, les femmes pour les actions concernant les enfants ; les jeunes pour les actions culturelles ou sportives.

De la sorte, on favorise **un apprentissage et une maîtrise interne de savoir-faire** qui vont permettre la pérennité des actions au-delà de la période du projet.

7) La légalisation de ces quartiers est au centre de la problématique de leur amélioration. Elle nécessite **la consolidation des statuts d'occupation**, gage de sécurité. Il s'agit d'un acte prioritaire (qui doit être mis en œuvre partout, à l'exception des zones insalubres où les populations sont soumises à un danger important et permanent). Les modalités de cette consolidation peuvent être diverses compte tenu de la diversité des situations. Dans certains pays, elle se fait sous la forme de l'octroi gratuit de terrains aux occupants ; mais certains effets pervers de cette solution ont été signalés. Dans d'autres, la formule d'un paiement échelonné des terrains par les occupants a été adoptée ; les sommes ainsi recouvrées peuvent alimenter un fonds de développement du quartier.

L'expérience philippine a également retenu l'attention. Aux Philippines, la Banque hypothécaire conditionne son intervention dans les barrios à la légalisation du statut des occupants regroupés en associations de voisinage, au sein desquelles des péréquations peuvent jouer dans l'octroi des crédits.

Dans tous les cas, la sécurité du statut d'occupation conditionne aussi bien la volonté d'investir sur les quartiers que

l'accès au crédit pour ses habitants. C'est aussi l'acte politique par lequel les habitants des quartiers illégaux se voient reconnaître l'existence légale et la citoyenneté.

8) Dans la conception des politiques et projets d'amélioration des quartiers précaires, il faut se défaire de la tendance technocratique à vouloir à tout prix leur définir une vocation permanente. L'intégration de ces quartiers au système urbain suppose que leur situation ne soit pas figée. Les gens bougent, des différenciations se développent, les marchés fonciers et du logement s'établissent. Un projet de développement des quartiers et sa réussite même auront des effets d'éclatement de la communauté : solidarités de voisinage en crise, augmentation des valeurs foncières et des taux de loyers, émergence d'une classe de rentiers parmi les premiers occupants, etc.

Les dispositions réglementaires et juridiques sont inopérantes pour freiner ces conséquences inévitables de la réussite et de l'intégration.

Mais chaque fois que les interdictions prescrites correspondent à une volonté de contrôle social de la communauté sur elle-même, à la suite d'un débat, on note une grande adhésion et une disponibilité des gens à faire respecter les règles édictées.

THEME 2

METTRE EN PLACE DES MOYENS INSTITUTIONNELS ADAPTES AUX OBJECTIFS POURSUIVIS

1) Le fonctionnement de la démocratie ne suffit pas, à l'expérience, à garantir la prise en compte et le traitement des problèmes de la précarité urbaine, ni au niveau national, ni au niveau local.

Il faut donc inventer aux trois niveaux, national, local (les villes) et micro-local (les quartiers) **des modes de représentations des intérêts des classes urbaines** précarisées. La présence physique de tels représentants (élus ou même nommés), et celle d'organisations non gouvernementales, dans les lieux où se définit la politique, contribue à un changement de discours des autorités et à une approche plus pragmatique des problèmes.

2) L'amélioration des quartiers d'habitat précaire mobilise à la fois la nation et les collectivités locales. **Des formules de contrat entre l'Etat, les collectivités locales et les organisations des quartiers** sont expérimentées avec succès dans divers pays

3) Au plan national, les politiques doivent être :

– **complètes**, c'est-à-dire reliées à une politique d'immigration, à une politique d'aménagement du territoire, et à une politique d'accueil des nouvelles populations (plusieurs participants ont souligné l'inanité des politiques de dissuasion de la venue de nouveaux habitants) ;

– elles doivent être **dotées de continuité**, car leur réussite nécessite de la durée. Certains ont parlé de charte gouvernementale définissant clairement les objectifs, et de programme national doté de ressources spécifiques et durables ;

– elles nécessitent une forte **capacité de coordination interministérielle**, assurée par un ministre ayant du poids politique, car l'action à mener concerne un grand nombre de départements.

4) L'action se situe dans un double contexte : privatisation et décentralisation. Or :

– le libre jeu du marché ne permet jamais de résoudre les problèmes de la pauvreté urbaine. Par contre il est souhaitable d'inventer des modes d'action où l'autorité publique garde des fonctions d'orientation, de contrôle et de financement, et délègue la mise en œuvre des politiques à des **structures plus légères, non gouvernementales, et proches des habitants ;**

– la réussite passe par une décentralisation radicale des initiatives et des décisions : décentralisation politique, mais aussi **“territorialisation de l'Etat”**, en privilégiant des agences locales multi-sectorielles, disposant d'une autonomie de gestion dans le cadre de missions clairement définies.

5) Ces politiques exigent une véritable compétence dans le traitement des problèmes, et il faut prendre des mesures pour la développer :

– **“apprendre en faisant”** ; se jeter à l'eau, mais en se dotant de moyens précis de mémoire, de capitalisation d'expérience et d'échange d'expériences ;

– **garantir** aux personnes chargées de mettre en œuvre cette politique un statut assurant une **continuité de l'action**, dans le cadre d'une charte définissant les objectifs poursuivis et les obligations à respecter.

6) Une évolution profonde des mentalités est indispensable pour passer d'une conception hiérarchique, autoritaire et sectorielle, à une conception décentralisée privilégiant l'écoute mutuelle. Cette évolution demande elle-même continuité et opiniâtreté. Les formations à mettre en place pour les professionnels doivent se faire en étroite liaison avec les organisations des habitants : elles portent notamment sur la compréhension des dynamiques, l'écoute de l'autre, la gestion de la complexité, et celle des conflits.

7) Les habitants sont *in fine* les meilleurs coordinateurs d'une action nécessairement multisectorielle et les meilleurs arbitres entre les différentes priorités. Mais il faut les aider à s'en donner les moyens, et éviter que ne se forme à cette occasion une classe d'intermédiaires s'appropriant le monopole de représentation de la communauté, et devenant les cibles de choix de la manipulation politique.

D'où l'importance de concevoir des processus de formation collective et d'apprentissage progressif par l'action. Des moyens spécifiques doivent y être alloués, permettant ainsi aux habitants de mobiliser les moyens d'appui (techniques, pédagogiques...) dont ils ont besoin. Y contribueront l'appui à une coordination des associations de quartiers et le développement de l'échange d'expériences entre les quartiers.

THEME 3

QUELQUES PRINCIPES POUR LE FINANCEMENT

1) Les mécanismes de financement doivent être simples pour deux raisons. D'abord, la complexité est sur le terrain, dans la manière d'associer entre elles toutes les dimensions du problème, et non dans les procédures. Ensuite, la confiance repose sur la transparence : la complexité des procédures favorise la ruse et le clientélisme.

2) Les mécanismes choisis doivent permettre de financer des projets très divers par leur nature et leur contenu, pour donner priorité à la créativité des habitants, des professionnels, de tous les participants.

3) Une priorité doit être accordée au financement de l'activité économique au sein des quartiers, pour s'attaquer aux racines de la pauvreté. Activités informelles, services rendus à la communauté, et même, comme le montre l'exemple du Chili, négociation avec des entreprises exportatrices pour implanter des micro-ateliers, en profitant du mouvement de fond de la décentralisation des activités productives en plus petites unités.

4) Les pauvres ne peuvent pas attendre : il n'est pas admissible que les ressources disponibles soient bloquées du fait de l'engorgement d'appareils centralisés. L'exemple de réaction rapide du Chili après la dictature, par création de banques régionales de projets, montre qu'il est possible de provoquer des innovations radicales.

La restauration de la confiance dans les institutions publiques passe par des actes simples : le "parler vrai", le déblocage rapide des fonds pour des actions de démarrage, la transparence dans l'utilisation de l'argent et dans l'évaluation de l'action. On trouve de cela des exemples significatifs au Chili et au Mexique.

5) L'argent venant de “rentes” comme le pétrole au Cameroun ou au Venezuela, est difficile à utiliser efficacement, car il est centralisé par nature. Il est alors d'autant plus urgent de décentraliser la gestion de façon radicale.

6) Le risque qu'une part importante des fonds alloués se perde en chemin en finançant les dysfonctionnements d'une bureaucratie, est partout important.

De ce point de vue, les mécanismes de type bancaire, à condition de parvenir à un montage qui assure des prêts à assez long terme et à un taux d'intérêt raisonnable, présentent plusieurs supériorités :

- les coûts de fonctionnement sont rendus transparents (écart de taux d'intérêt entre l'argent reçu par l'organisme de développement et l'argent prêté aux destinataires) ;

- le prêt va à un projet conçu localement et dont on vérifie la faisabilité ;

- on peut associer des fonds de plusieurs provenances (Etat, investisseur institutionnels, financements internationaux, et même banques commerciales). Exemple des Philippines.

Cela suppose une très grande décentralisation vers les agences locales, complétée par une cohésion interne forte de l'organisme, assurée grâce à des réunions fréquentes.

Les règles du jeu doivent être connues des habitants des quartiers, débattues avec eux, et révisables annuellement (exemple du Mexique). Le système repose alors sur la compétence collective.

7) Plusieurs pays financent les **études de projets**. Ces financements vont aux bénéficiaires eux-mêmes, qui rémunèrent les professionnels de leur choix. Ce mécanisme fait sortir les professionnels d'une attitude de domination et de paternalisme.

8) L'exemple de nombreux pays montre que la **non-récupération des prêts n'est pas une fatalité**. Au contraire, dès lors que les règles du jeu sont claires, que chacun sait où va l'argent remboursé, et que le financement est alloué à des

projets élaborés par des gens eux-mêmes, le taux de remboursement des prêts aux groupes défavorisés est supérieur à celui des classes moyennes.

9) Une même quantité d'argent allouée au développement des quartiers pauvres a une efficacité qui va de 1 à 10 selon la démarche utilisée.

10) Le développement d'une maison, d'un quartier, est progressif. Il faut des **stratégies de financement ayant la même progressivité** que ce que savent faire les pauvres eux-mêmes pour la construction de leur maison :

– Il faut coller aux rythmes sociaux de développement plutôt que de financer une fois pour toutes un “abri minimum”.

– Il faut prêter à des groupes organisés plutôt qu'à des individus.

– Au sein de l'organisme il faut prêter plus d'attention au processus de maturation des projets qu'à des normes de “produits finis”.

POSTFACE

LA DECLARATION DE CARACAS ET LE CAS FRANÇAIS

par Jean-Marie Delarue,
Délégué interministériel à la Ville, France

En France, la ville inquiète. Cette inquiétude se traduit dans les interventions des élus, dans le vote des électeurs, dans le comportement des citoyens.

On ne doit pas ignorer cette opinion. Sans doute est-elle d'ailleurs pour une part en chacun de nous. Une politique de la ville ne peut se fonder sur autre chose que cet état de l'opinion.

L'inquiétude provient de faits avérés. Elle provient aussi de faits imaginaires, ou déformés, ou amplifiés. On l'a vu récemment encore dans une ville du Nord de la France ; on l'entend tous les jours dans les médias. En matière de description sociale, hélas, l'exception s'érige souvent en règle.

C'est que ces quartiers dont on parle, où vivent en France environ trois millions d'habitants, nous demeurent largement inconnus. Qui s'y rend ? Qui en écoute les récits ? Qui prend le temps et les moyens de faire venir les témoins ? D'une certaine manière, les quartiers nous sont plus inconnus que bien des terres lointaines.

Or, de ces terres lointaines, vient une voix qui parle de nos quartiers. Écoutons-là. Que plaide-t-elle ? Que nous dit-elle à la lumière du cas français ?

1) Elle plaide en premier lieu la différence, la diversité des situations.

Il est presque cruel de rappeler aujourd'hui combien ceux qui ne connaissent pas les quartiers baptisés “chauds”, “à risques”, “difficiles” (sans compter les aimables sobriquets locaux) les uniformisent tous dans une universelle réprobation. C'est si vrai que l'on connaît bien ce mouvement qui, lors des embauches, fait refuser les candidatures de tel ou tel jeune d'un

quartier : “si tu y habites, tu es certainement un voyou”, tel est le raisonnement. Quoi qu'il soit fait ou dit, cette image colle à chacun des habitants comme une tunique de Nessus.

La même image est inséparable de tous les quartiers réputés “à problèmes”. Et la politique qui voudrait s'appliquer uniformément, partout, aux cités, est le corollaire de la pensée qui les englobe dans une même distanciation.

Quand pourra-t-on reconnaître que les quartiers sont différents les uns des autres ? Qu'en leur sein les destinées sont très diverses ; que chacun y a sa personnalité ?

La difficulté la plus grande des cités n'est pas dans les cités. Elle est dans nos têtes.

2) La voix plaide, en deuxième lieu, pour la reconnaissance des dynamismes des quartiers.

Notre culture française est sûrement l'une des plus éloignées de cette nécessité. La collectivité publique a joué, dans notre histoire, un très grand rôle pour transformer la vie quotidienne. En même temps, ont été installées très largement des structures de représentation (conseils d'établissements scolaires, conseils d'administration des caisses de sécurité sociale, gestion des centres sociaux...) qui exprimaient des voix collectives.

Dans ces quartiers, la collectivité publique (Etat, commune, département) intervient maladroitement. Voyez par exemple le problème classique des horaires des fonctionnaires qui ne coïncide pas avec la présence des habitants. Comment un îlotier pourrait-il savoir ce qui se passe après 20 heures ? Surtout, les jeunes ne se reconnaissent pas dans les structures ainsi instituées. On sait bien dans une école quels sont les parents assidus aux réunions qui leur sont destinées, et quels sont ceux qui ne viennent pas.

De cette situation, parce que chacun (côté “public”) vit dans l'ignorance de l'autre (côté habitants), on en déduit vite, dans la conduite des politiques, que rien ne se passe et que, par conséquent, tout est à faire. D'en haut.

Lorsqu'on interroge des Néerlandais, ou des Américains, on est frappé du rôle que jouent les habitants, ou les “communities”. C'est encore loin d'être le cas en France, où la déploration est universelle quant au rôle insuffisant des habitants, mais où les solutions sont lentes à se dessiner.

C'est pourquoi la politique de la ville s'efforce résolument d'être définie dans le contexte local et aussi d'encourager (il ne lui revient pas de les créer) les apparitions de la vie collective, associative : il s'agit de protéger ce qu'il convient d'appeler "les jeunes pousses de la démocratie".

3) La voix plaide aussi pour que soient surmontées les contradictions qui tendent les rapports entre les pauvres et les classes moyennes.

Nous sommes ici au cœur du sujet. Ce que la déclaration appelle "contradiction" est la somme des craintes, des incompréhensions et des rejets. Combien de commissions d'attribution de logements sociaux ont eu pour politique de la ville, pendant des années, dossier après dossier, de cantonner les plus pauvres ou réputés tels dans une fraction de leur parc, la plus éloignée ? Combien d'employeurs ont renoncé à embaucher tel ou tel jeune parce que son adresse était celle de quartier de mauvaise réputation ? Combien d'honnêtes citoyens ont fait savoir à leur maire, au besoin par leur bulletin de vote, qu'on en faisait trop pour les défavorisés et pas assez pour les personnes convenables ?

En France, l'Etat a choisi sans ambiguïté de s'attaquer à ces contradictions et de garantir la cohésion sociale. En dépit des règles de compétence définies par la décentralisation, il propose son aide financière, sur la base d'une politique communément acceptée, aux collectivités territoriales. Il s'efforce que, dans les contrats ainsi passés, une vision globale du quartier, incluant la totalité de la vie quotidienne, puisse prévaloir. Enfin, dès lors que ces contrats sont pluriannuels (trois ou cinq ans), il veut défendre la continuité, indépendamment de telle ou telle réaction passagère.

Ces efforts n'empêchent pas par eux-mêmes les tensions sociales puisque la question urbaine est aujourd'hui un des lieux majeurs du conflit social. Au moins appartient-il aux collectivités publiques de dépasser les manifestations de ce conflit.

4) C'est aussi la continuité que la voix de Caracas défend, en indiquant qu'il faut simultanément assurer l'urgence et le long terme.

Telle est sûrement, dans le cas de la France, la question politique la plus épineuse à résoudre.

Il n'y a que dans les livres et les utopies que l'on transforme les villes aussi rapidement que radicalement. Raccorder un quartier à une ville, faire en sorte que ses habitants y aient des conditions de vie normales, posent des questions d'études, de maîtrise du foncier, de mobilisation de capitaux privés et publics, d'élaboration de projets... qui demandent du temps. A cet égard, il importe de dissiper l'illusion qu'on a pu avoir en 1982 ou en 1988. La résolution des difficultés des quartiers ne se fera pas en six mois. Et pas plus en 1993.

Dans le même temps l'impatience croît. D'autant plus que, dans les cités, on a le sentiment d'avoir attendu longtemps. D'autant plus aussi qu'il est bien assimilé que la puissance publique a désormais une politique en faveur de la ville. De l'impatience à l'incrédulité, de l'incrédulité au sentiment d'avoir été joué, et de ce sentiment à la révolte, on sait qu'il y a peu de distance : quelques-uns l'ont déjà franchi.

L'urgence est, je crois, de savoir écouter et convaincre. Comme l'exprimait un animateur de banlieue, d'origine arabe, *“s'il faut du temps, qu'on nous le dise ; on peut comprendre ; nous ne sommes pas plus obtus que d'autres”*. Mais il est vrai qu'en France moins qu'ailleurs, experts, techniciens et opérateurs de tout genre ne considèrent pas de leur première responsabilité d'avoir, avant tout, à redonner de la dignité.

5) La voix revendique enfin des mécanismes administratifs adaptés, notamment par le biais de dotations globales pouvant faciliter la prise en charge des habitants par eux-mêmes.

En France, comme sans doute d'ailleurs, on ne pourra parvenir à changer les quartiers si l'on ne change pas, d'abord, les modalités d'interventions publiques, et aussi privées.

Deux siècles de pratique, au moins, ont imposé un rythme et des procédures trop éloignés de la vie quotidienne et de l'urgence sociale. Il est vrai que les complexités des arbitrages entre groupes sociaux, corollaire nécessaire de la vie démocratique, ont abouti à des décisions soumises à de multiples allées et venues ; que la protection des deniers publics, impérative, a

pour contrepartie la lenteur de la mise à disposition des subventions.

Ces deux impératifs – respect d'arbitrages réfléchis et comptabilité publique – ne sauraient être abandonnés.

Mais ils doivent évoluer si l'on ne veut pas que les procédures l'emportent sur les finalités. Si l'objectif est de mettre fin aux ségrégations sociales et spatiales, il convient de se demander dans quelle mesure les techniques de gestion publique n'y font pas obstacle.

Cette réflexion a déjà été partiellement menée. Des progrès substantiels ont été faits. Des crédits de différents ministères sont globalisés depuis 1991. La quasi totalité (86 %) des dotations budgétaires de l'Etat pour la ville est déléguée aux préfets à chaque début d'exercice budgétaire. Des subventions sont largement distribuées sur la base de projets élaborés par des personnes morales, dont certaines représentent les habitants. La politique de la ville inaugure bien dans notre pays, une nouvelle manière de faire de l'Etat et des collectivités territoriales, désormais associés à des financements non publics.

Mais il est important de ne pas relâcher, en la matière, la rénovation nécessaire. Tant mieux si la population des quartiers qui souffrent impose les avancées qui doivent être faites au bénéfice de la société toute entière.

*

* *

Il existe naturellement des contextes nationaux qu'il importe de prendre en compte. La question de l'occupation illégale du patrimoine foncier ou immobilier est primordiale dans beaucoup de pays en voie de développement. Elle ne se pose guère en France, sauf dans quelques copropriétés dites dégradées. Inversement, notre pays, riche de ses institutions politiques et sociales, se doit de militer en faveur d'une très étroite coordination de tous. Comment admettre que la solution de problèmes d'agglomérations entières soit retardée du fait de querelles entre telle et telle municipalité ?

Et, cependant, la déclaration de Caracas est bien au cœur de la politique nationale de la ville, puisqu'elle est au centre du débat entre riches et pauvres. Elle nous fait entendre, de manière tranquille et décidée, la voix de ces derniers. Cette voix doit être entendue.

fph

bureau exécutif
38, rue Saint Sabin
F 75011 Paris
téléphone
1/43 57 44 22
télécopie
1/43 57 06 63
messagerie Geonet
GEO2-FPH
siège social

et bureau en Suisse
Chemin de Longeraie 9
CH 1066 Lausanne
téléphone
21/23 24 31
télécopie
21/23 57 00