

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.

pour entrer  
dans l'ère  
de la ville



# Pour entrer dans l'ère de la ville

Texte intégral  
et illustrations concrètes  
de la Déclaration de Salvador  
sur la participation des habitants  
et l'action publique  
pour une ville plus humaine

Organisation des Nations unies

Groupe de Salvador

Fondation Charles Léopold Mayer  
pour le progrès de l'Homme

Dialogue pour le progrès de l'humanité

**La Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'Homme (FPH)** est une fondation de droit suisse, créée en 1982 et présidée par Pierre Calame. Son action et sa réflexion sont centrées sur les liens entre l'accumulation des savoirs et le progrès de l'humanité dans sept domaines : environnement et avenir de la planète, rencontre des cultures, innovation et changement social, rapports entre État et Société, agricultures paysannes, lutte contre l'exclusion sociale, construction de la paix. Avec des partenaires d'origines très diverses (associations, administrations, entreprises, chercheurs, journalistes...), la FPH anime un débat sur les conditions de production et de mobilisation des connaissances au service de ceux qui y ont le moins accès. Elle suscite des rencontres et des programmes de travail en commun, propose un système normalisé d'échange d'informations, soutient des travaux de capitalisation d'expérience et publie ou copublie des ouvrages ou des dossiers.

© La librairie FPH 1996

Série DOSSIERS POUR UN DÉBAT, n° 55

(Voir en fin d'ouvrage la liste des « Dossiers pour un débat » déjà parus.)

Diffusion : La librairie FPH, 38 rue Saint-Sabin, 75011 PARIS

Maquette de couverture : Vincent Collin.

Graphisme et mise en page : Madeleine Racimor.

## SOMMAIRE

INTRODUCTION : LA VILLE, C'EST LA VIE .....	7
Pourquoi échanger les expériences ? .....	8
De Salvador à Istanbul... ..	8
La Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'Homme (FPH) .....	10
DÉCLARATION DE SALVADOR : PRÉAMBULE .....	13
Déclaration de Salvador : Premier principe APPRENDRE À RECONNAITRE, RENFORCER, STIMULER LES DYNAMIQUES DES QUARTIERS	
Texte de la déclaration .....	19
Trois fiches d'expériences .....	21
Déclaration de Salvador : Deuxième principe RECONNAITRE AUX HABITANTS UN DROIT À HABITER	
Texte de la déclaration .....	29
Trois fiches d'expériences .....	31
Déclaration de Salvador : Troisième principe FAIRE ÉMERGER LA PAROLE DES HABITANTS, PROMOUVOIR D'AUTRES MODES DE RELATIONS DÉCIDEURS, CITOYENS	
Texte de la déclaration .....	41
Trois fiches d'expériences .....	45
Déclaration de Salvador : Quatrième principe RÉFORMER L'ACTION PUBLIQUE	
Texte de la déclaration .....	55
Trois fiches d'expériences .....	59

Déclaration de Salvador : Cinquième principe  
ARTICULER LES RYTHMES ADMINISTRATIFS ET  
POLITIQUES AVEC LES RYTHMES SOCIAUX

Texte de la déclaration .....	69
Trois fiches d'expériences .....	71

Déclaration de Salvador : Sixième principe  
METTRE EN PLACE DES DISPOSITIFS  
DE FINANCEMENT COHÉRENTS AVEC  
LES OBJECTIFS POURSUIVIS

Texte de la déclaration .....	83
Trois fiches d'expériences .....	87

# INTRODUCTION :

## LA VILLE, C'EST LA VIE

L'Organisation des Nations unies réunit en juin 1996 à Istanbul un sommet des États, pour parler de ces « lieux où les hommes sont établis » (human settlements). C'est après Rio, Copenhague, Le Caire et Pékin, le dernier des grands sommets de cette fin de siècle.

Parce que les villes sont l'un des enjeux majeurs du siècle qui va s'ouvrir, ce sera, de fait, le « Sommet des Villes ». Pour la première fois en effet, depuis le début de l'histoire de l'humanité, c'est la moitié de la population mondiale qui se concentre dans des villes. Le monde, après avoir été principalement rural, devient majoritairement urbain.

Nous sommes bien convaincus que la ville est l'avenir de l'Homme ; elle concentre les emplois, les services, les échanges, qu'ils soient ou non marchands, et la quasi totalité des institutions pour la culture et l'éducation ; la ville c'est la vie...

Mais, chaque jour cette conviction est interpellée. La ville est souvent à deux ou plusieurs vitesses, la démocratie a du mal à y vivre, la ville détruit les liens sociaux au moins autant qu'elle en crée. Comment rendre la ville plus humaine, plus vivable, plus respectueuse de ses citoyens et de son environnement ?

Ce « Sommet des Villes » nous offre l'occasion d'en parler entre nous. Dans ce « nous », il n'y a pas moins que l'Organisation des Nations unies, les États-nations, les autorités des villes, les organisations non gouvernementales, les communautés de base, et puis il y a les citoyens, habitants de la ville, au nom desquels tout le monde parle et que bien peu écoutent.

Pour nous le Sommet d'Istanbul, c'est avant tout un ensemble d'opportunités à saisir. Il s'agit d'offrir l'occasion à un grand nombre d'acteurs de débattre simultanément des mêmes questions, de proposer, de mettre en débat quelques idées simples mais fortes, de rendre nos dirigeants comptables des décisions qu'ils auront prises collectivement, et de créer, de mailler des réseaux internationaux d'échange d'expériences.

Voilà donc l'objectif : proposer quelques principes fondamentaux, les étayer d'exemples concrets, et donner ainsi une idée de la richesse d'un réseau d'échange d'expériences qui vit depuis une dizaine d'années.

Pourquoi échanger les expériences ?

Chacun : personne, groupe, institution, apprend beaucoup par l'expérience. S'il faut bien « que chacun fasse sa propre expérience », celle des autres peut nous être infiniment précieuse. Encore faut-il pouvoir en avoir connaissance.

Les participants au Sommet en ont bien conscience, puisqu'ils se proposent, dans leurs débats, de s'appuyer d'abord sur l'échange de pratiques concrètes.

Depuis déjà une dizaine d'années, la *Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'Homme* (FPH, voir encadré) a fait le même choix : partir de réalisations, échanger sur les succès et les échecs, en tirer des enseignements utiles pour soi-même et pour les autres. Pour faciliter cet échange, elle a conçu et fait fonctionner une base de données sur les initiatives locales, *Dialogue pour le progrès de l'Humanité*, alimentée par un réseau international dynamique et interactif d'associations, de groupes divers, de professionnels, d'ONG... engagés dans la lutte contre l'exclusion, le développement et l'épanouissement de l'homme.

La diffusion de pratiques, bonnes *et* moins bonnes doit tout d'abord avoir pour fonction de stimuler l'analyse, la discussion, l'imagination. Ces pratiques – même quand elles apparaissent bonnes – ne doivent pas être considérées comme des « modèles » à reproduire : ce qui marche ici ne convient pas nécessairement ailleurs.

En revanche, ce dont nous sommes certains, à la lumière de notre propre expérience, c'est que l'éclairage de la comparaison des pratiques permet de déceler, d'identifier derrière ces pratiques, des principes importants pour l'action, ceux qui font qu'une initiative va marcher ou rater, ceux qu'il faut avoir présent à l'esprit et tenter de respecter. C'est ainsi, en partant des enseignements tirés d'expériences multiples, qu'a été élaborée la « Déclaration de Salvador » structurée autour de six principes qui semblent essentiels et d'un certain nombre de valeurs quasi-universelles.

Ces principes, et d'autres qui restent à identifier et formuler, doivent constituer des repères pour la communauté internationale. Discutés, validés, diffusés, ils doivent permettre de faire évoluer les politiques publiques et d'inspirer les bonnes pratiques des gens de terrain, des professionnels et des habitants.

De Salvador à Istanbul...

La « Déclaration de Salvador » fait partie d'une aventure collective, vécue sur plusieurs années par un petit groupe de femmes et d'hommes venus de tous horizons.

La première partie s'est jouée en 1991 à Caracas (Venezuela). A l'invitation du gouvernement vénézuélien, sous la conduite de Pierre Calame, Président de la FPH, et de l'ARCI (Association pour la recherche coopérative internationale), un séminaire d'une quinzaine de responsables, d'experts et de praticiens de la ville s'étaient réunis pour échanger leur expérience, et tenter de trouver des réponses au problème des quartiers en difficulté. A l'issue de cette rencontre une déclaration en six principes avait été rédigée<sup>1</sup>.

Chaque participant s'était engagé à promouvoir sur son terrain d'action ces principes, qui ont trouvé progressivement une assez grande légitimité dans le fait qu'ils se sont révélés correspondre avec une égale pertinence dans toutes les situations auxquelles étaient confrontés les participants. Il avait été ensuite convenu de se revoir au bout de deux ans, pour juger de l'efficacité de la mise en œuvre de ces principes.

Le deuxième épisode s'est déroulé deux ans plus tard à Salvador de Bahia, à l'invitation du gouvernement brésilien. Le groupe de Caracas, renouvelé et élargi s'est donc retrouvé fin novembre 1993 pour poursuivre la tâche. Là, pendant une semaine, une quarantaine de participants, venus de dix-sept pays et de quatre continents, ont travaillé ensemble à partir du texte de Caracas pour le revisiter, l'approfondir, le nourrir d'expériences.

La rencontre s'est terminée par la rédaction collective d'une Déclaration de Salvador, énoncée avec quelque solennité par le gouvernement brésilien, et par l'engagement des participants d'assurer la promotion des principes contenus dans ce qui est devenu la Déclaration de Salvador. Dans les mois qui ont suivi, les travaux de Salvador ont fait l'objet d'une publication en France : « Les habitants aménageurs »<sup>2</sup>.

La tenue du sommet Habitat II est apparue comme une opportunité intéressante pour continuer à assurer la diffusion des principes de la Déclaration de Salvador, et notamment en ce qu'ils posent comme une exigence absolue la reconnaissance du rôle essentiel des habitants, de leur culture, et du fait qu'ils sont le premier moteur du développement de leur quartier.

***L'Organisation des Nations unies, la Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'Homme, et le Groupe de Salvador, les réseaux Dialogue pour le progrès de l'Humanité vous proposent donc ici le texte de la Déclaration de Salvador, illustré par une série de fiches d'expériences.***

---

1. *La réhabilitation des quartiers dégradés, leçons de l'expérience internationale, la déclaration de Caracas, novembre 1991*, Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'Homme et Délégation interministérielle à la Ville.

2. *Les habitants aménageurs*, Pascal Percq et le Groupe de Salvador, Éditions de l'Aube.

La Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'Homme (FPH) et le réseau d'échanges d'expériences (DPH)

La FPH est une fondation de droit suisse, créée en 1982, indépendante de tout pouvoir, économique ou politique. Son action et sa réflexion sont centrées sur les liens entre accumulation des savoirs et progrès de l'humanité, dans sept domaines : avenir de la planète, rencontre des cultures, innovation et changement social, rapports entre État et société, agricultures paysannes, lutte contre l'exclusion sociale, construction de la paix. Avec des partenaires d'origines très diverses (associations, administrations, entreprises, chercheurs, journalistes...), la Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'Homme anime un débat sur les conditions de production et de mobilisation des connaissances au service de ceux qui y ont le moins accès. Elle suscite des rencontres et des programmes de travail commun, propose un système normalisé d'échange d'informations, soutient des travaux de capitalisation d'expérience, et publie ou copublie des ouvrages et des dossiers.

Elle a développé, au fil de ces dix dernières années un vaste réseau de recueil et d'échange d'expériences « Dialogue pour le progrès de l'Humanité ». DPH a l'ambition de relier les individus et les groupes qui travaillent pour un monde plus solidaire, afin de mettre une intelligence collective au service de chacun. Le réseau relie des personnes et des institutions porteuses des mêmes valeurs. Il part de la conviction que l'expérience – la mienne et celle des autres – est formatrice, qu'elle prépare et nourrit l'action. Dès lors, organiser le partage de l'expérience est un objectif fondamental.

DPH s'appuie sur une méthodologie commune de rédaction et d'échange de fiches d'expériences, d'indexation et de recherche. A ce jour près de cinq mille fiches constituent la base de données. Ces fiches, stockées sur disquettes, ainsi que le logiciel ISIS développé par l'UNESCO, sont mises gratuitement à la disposition des partenaires qui peuvent chacun constituer un réseau local, communiquant avec le réseau international DPH. La contrepartie est l'ardente obligation pour les partenaires d'alimenter le réseau en fiches d'expériences.

Le réseau est souple et diversifié, il utilise plusieurs supports (papier, disquettes, revues) pour des informations d'origines diverses, en plusieurs langues. Il est construit pour durer et il repose largement sur la responsabilité de ses membres.

Un travail très important a permis la réalisation d'un thésaurus permettant la recherche de fiches avec un maximum d'efficacité. Des recueils de fiches ordonnées autour de thème sont régulièrement édités sous forme d'ouvrages largement diffusés.

C'est ainsi qu'à partir de la Déclaration de Salvador, il nous a paru intéressant de rechercher dans la base DPH certaines des expériences pouvant illustrer ces principes. Nous avons donc sélectionné 18 fiches d'expériences pour illustrer chaque principe. La plupart des fiches montrent que l'expérience a réussi parce que le principe a en fait été respecté. Certaines en revanche ont été sélectionnées parce qu'elles nous semblaient constituer des « contre-exemples », dans lesquels tel ou tel principe n'avait pas été pleinement respecté, et dont les conséquences ont été critiquables.



# DÉCLARATION DE SALVADOR :

## PRÉAMBULE

---

En 1993, dans le monde entier, des enfants, des femmes et des hommes vivent dans des conditions précaires ou indignes du niveau de développement des pays où ils résident.

C'est un devoir pour les États d'y remédier.

La réhabilitation des quartiers où se concentre la pauvreté fait partie des tâches urgentes.

C'est un droit pour les habitants d'être associés à l'élaboration, à la réalisation, au suivi et à l'évaluation de cette réhabilitation

Nous, élus nationaux et locaux, responsables administratifs, représentants des habitants, experts, convaincus de ces devoirs et de ces droits, venus de dix-sept pays, de quatre continents, nous sommes réunis du 29 novembre au 3 décembre 1993 à Salvador de Bahia, au Brésil.

Il y a deux ans exactement, à Caracas au Venezuela, des responsables politiques et administratifs des politiques de réhabilitation des différentes régions du monde s'étaient réunis pour confronter leur expérience. Ils ont constaté que les principes fondamentaux à respecter pour qu'une politique publique soit efficace étaient partout les mêmes, malgré les immenses différences de situation d'un pays à

l'autre. Ils ont, dans la Déclaration de Caracas, énoncé ces principes.

Partageant leurs conclusions, convaincus que l'énoncé des principes doit s'accompagner de la ferme détermination de les appliquer, nous avons décidé à Salvador de jeter les bases d'une stratégie pour la mise en œuvre de ces principes. Nous signataires de la Déclaration nous engageons à y contribuer.

Nous constatons dans tous nos pays, riches ou pauvres, l'existence de zones urbaines dégradées : quartiers spontanés, vieux quartiers au centre des villes, quartiers d'habitat social déprécié.

Longtemps, certains ont pu croire que c'était une situation temporaire que le développement économique suffirait à résorber. Il n'en est rien. Des quartiers concentrent l'exclusion sociale parce que nos formes actuelles de développement engendrent ou laissent subsister une exclusion permanente. Les principes monétaristes qui gouvernent la politique internationale renforcent cette tendance.

Ces quartiers, ces poches de pauvreté existeront pendant longtemps. Il faut donc concevoir une politique ambitieuse, à long terme, de promotion humaine de leurs habitants et de transformation de leurs conditions de vie, dans le respect de leurs droits, de leur dignité et de leurs capacités.

Une telle politique de réhabilitation doit s'inscrire dans une politique d'ensemble, comprenant un développement du monde rural et des petites villes pour ralentir la concentration de la population dans les grandes métropoles, et une politique urbaine assurant la venue dans de bonnes conditions de populations nouvelles. Elle doit aussi, par la manière dont

elle est financée et conduite, participer à la construction d'un monde plus équitable et plus responsable.

Concevoir et mener cette politique de réhabilitation est le devoir conjoint de la communauté internationale, des États et des collectivités locales.

Nous affirmons que cette politique doit à tous les niveaux de sa conception et de son exécution, satisfaire aux six principes qu'énonce la Déclaration de Caracas.

1. Reconnaître les dynamiques à l'œuvre dans les quartiers pauvres ; s'appuyer sur elles et s'efforcer de les renforcer.
2. Donner plus de sécurité aux habitants, s'engager à ne pas les chasser de leurs lieux de vie.
3. Admettre que la démocratie représentative ne suffit pas à elle seule à faire entendre les aspirations de certaines catégories de population - enfants, femmes, étrangers, réfugiés, personnes âgées - ; trouver les moyens que ces aspirations soient entendues et prises en compte.
4. Réformer l'action publique à tous les niveaux pour qu'elle soit réellement capable d'inventer, avec la population des quartiers, les solutions les plus adaptées à chaque cas et de mettre en œuvre une politique intégrée, associant tous les aspects de la vie individuelle et collective.
5. Subordonner la politique menée aux rythmes sociaux réels des quartiers et de leurs habitants, depuis la résolution des problèmes urgents jusqu'à la conduite des stratégies à très long terme.

6. Mettre en place des systèmes de financement cohérents avec les objectifs poursuivis.

Chaque quartier, chaque ville, chaque pays est unique. Pour sa réhabilitation, il y a des principes communs à appliquer. Mais il n'y a pas, il ne doit pas y avoir de solution uniforme. Il faut donc qu'à chaque niveau territorial, État, région, collectivité de base :

- soient définis et mis en œuvre les moyens de satisfaire aux six principes énoncés,
- soit organisé l'échange d'expériences entre habitants et entre professionnels, pour permettre à chacun de s'enrichir de l'expérience des autres,
- soient mis en place les moyens de suivi et d'évaluation publics et contradictoires de la politique conduite.

Toute politique de réhabilitation doit associer activement la population des quartiers et les organisations dont elle s'est dotée, à tous les stades de la conception, de la décision, de la mise en œuvre et de l'évaluation.

S'il est bien que les pouvoirs publics reconnaissent qu'ils ne peuvent se substituer à la population, ils n'ont pas le droit de se démettre de leur responsabilité en chargeant indûment la population des quartiers déjà défavorisés. Nous affirmons clairement que l'État et les collectivités ont la responsabilité finale de la solidarité, de la cohésion sociale, de la cohérence urbaine, de la délivrance des services publics. Ils peuvent déléguer contractuellement l'exercice de telle ou telle de leurs responsabilités. Ils ne peuvent s'en décharger.

Le devoir d'équité et de solidarité impose qu'aux différents niveaux de la puissance publique - Fédération ou État, région, villes - soient clairement chiffrés les moyens financiers nécessaires pour que la réhabilita-

tion soit à la hauteur des besoins et que des engagements clairs soient pris pour assurer ces moyens financiers.

La conduite de la politique de réhabilitation suppose une bonne articulation entre les niveaux de responsabilité. Il est souhaitable que les moyens de mise en pratique des six principes de la Déclaration de Caracas soient conçus et mis en œuvre au plus près de la réalité des habitants des quartiers concernés. C'est la garantie de leur participation à la prise de décision et d'une prise en compte de la spécificité de chaque quartier.

Les niveaux décisionnels supérieurs ont de leur côté le devoir :

- de mobiliser et de répartir des moyens financiers,
- de mettre à disposition des acteurs de terrain un cadre juridique et institutionnel adéquat,
- de veiller à l'application des six principes énoncés ci-dessus,
- de se substituer, si besoin est, aux collectivités de base en cas de refus de leur part de conduire une politique de réhabilitation,
- d'assurer une évaluation permanente des résultats obtenus.

L'État, fédéral ou national, doit avoir un rôle déterminant d'impulsion. Il doit :

- mettre en place les moyens financiers nécessaires,
- fixer des règles claires, stables et publiques pour leur répartition,
- créer les outils juridiques et institutionnels adaptés, en veillant à ne pas les transformer en normes techniques contraignantes,
- proposer des méthodes d'approche en s'appuyant sur l'expérience collective,

- faire connaître les innovations les plus prometteuses, animer les réseaux professionnels,
- aider à l'échange d'expériences entre les représentants des quartiers,
- soutenir les échanges avec d'autres pays et d'autres continents.

Pour parvenir à la mise en pratique des principes auxquels nous croyons, nous estimons que les déclarations de Caracas et de Salvador peuvent constituer un outil efficace, et pour cela nous proposons :

1. aux États, aux collectivités locales, aux organismes internationaux, de marquer leur adhésion formelle à ces déclarations, prenant par là même l'engagement de définir et de mettre en œuvre les moyens effectifs de satisfaire aux principes qu'elles énoncent, de participer activement aux réseaux nationaux et internationaux d'échange d'expériences, de se soumettre aux échéances régulières d'une procédure d'évaluation des résultats obtenus,
2. que soit assurée une diffusion large de ces deux déclarations, en direction des collectivités locales, des habitants des quartiers et des professionnels, avec des modalités de diffusion et de discussion adaptées aux différents publics,
3. que les déclarations constituent un cadre de référence régulier pour les sessions de formation,
4. qu'au niveau local elles servent de référence pour les chartes de réhabilitation, définissant clairement les procédures partenariales adoptées,
5. qu'elles constituent des critères de base pour l'évaluation publique des politiques mises en œuvre aux différents niveaux,
6. que soit soutenue l'implantation de réseaux régionaux, nationaux et internationaux d'échange d'expériences entre les représentants des habitants des quartiers dégradés, premiers concernés

et premiers experts pour les solutions qui les concernent.

La rencontre de Salvador de Bahia a permis de confronter l'expérience acquise dans nos différents pays pour la mise en œuvre des six principes de la Déclaration de Caracas. Le texte qui suit n'a pas valeur de proposition universelle ; c'est un recueil d'idées, de pistes de réflexion, d'expériences, qui complètent le travail mené il y a deux ans à Caracas et est appelé à être enrichi maintenant de façon continue par le réseau d'échange d'expériences.

## DÉCLARATION DE SALVADOR :

### Premier principe

---

## Apprendre à reconnaître, renforcer, stimuler les dynamiques des quartiers

---

1. Ne pas confondre connaissance des problèmes et reconnaissance des habitants.  
Les études techniques, les diagnostics sont utiles s'ils sont également définis, pilotés et partagés par les habitants. Faute de quoi, ils deviennent non le support du dialogue entre la puissance publique et les habitants, mais le moyen de définir des solutions à leur place.
2. Reconnaître les habitants, c'est reconnaître leur histoire et leur culture, reconnaître la valeur du quartier et de sa forme spatiale, son inscription dans le long terme.
3. La dynamique des habitants s'exprime souvent de façon informelle ou hors des cadres juridiques habituels. Ces formes (par exemple les multiples formes d'entraide et d'échanges de services) doivent être reconnues, y compris au prix d'un changement de la loi si nécessaire.

4. Reconnaître les habitants commence par la reconnaissance de leur travail : reconnaissance et valorisation du travail matériel effectué sur les constructions et plus encore reconnaissance de la valeur professionnelle des efforts faits pour la structuration sociale de quartiers et la représentation des habitants.
5. Habiter le même quartier ce n'est pas nécessairement partager le même destin : reconnaître les habitants c'est aussi reconnaître leurs différences.
6. Dans certains cas, la population des quartiers a perdu confiance en elle, en ses possibilités, en sa créativité. Il faut pratiquer l'apprentissage de la confiance retrouvée.  
Pour qu'il y ait reconnaissance des quartiers, il faut qu'ils commencent par se reconnaître eux-mêmes. Une première étape est tout simplement la construction de la parole et la possibilité de la faire entendre.
7. La reconnaissance spécifique des aspirations et des dynamiques des femmes et des jeunes est indispensable. En particulier les jeunes aspirent à se sentir utiles ; ce peut être le point de départ d'une qualification sociale, d'un apprentissage de la citoyenneté.
8. L'identité du quartier ce sont aussi les formes d'organisation dont se sont dotés les habitants. Ces formes d'organisation ne sont pas spontanées, elles sont le fruit d'un apprentissage culturel hérité de l'histoire ou à acquérir maintenant. Dans le second cas la durée doit être prise en compte.

## Trois fiches d'expériences

Trois exemples parmi des centaines où l'initiative des habitants apporte, en un moment et dans un contexte donnés des réponses que les institutions et les pouvoirs publics n'ont pu trouver.

### Bangladesh

Lors des inondations, les digues se rompent ou sont submergées, les vastes programmes *anti-inondation* sont inopérants, les refuges construits à grands frais sont inondés, mais les habitants ont trouvé une solution, ils déménagent le toit de leurs habitations...

### Rome, Italie

Des sans-abri, organisés en association, réquisitionnent des logements vacants et, avec l'appui de la municipalité, les réaménagent et s'y installent.

### République Dominicaine

Des sans-abri réquisitionnent une friche industrielle et en font, en la réaménageant un lieu de vie communautaire.



## Inondations au Bangladesh

Le déménagement d'un village menacé par les crues,  
comme exemple de gestion populaire

On considère souvent que l'un des problèmes majeurs du Bangladesh est sa vulnérabilité face aux catastrophes naturelles : inondations, cyclones et raz de marée sont des phénomènes omniprésents dans la vie du pays. A titre d'exemple, le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), en collaboration avec le gouvernement du Bangladesh, a chiffré les dégâts occasionnés par les inondations de 1987 à 0,5 milliard de dollars, et ceux de 1988 à 1,3 milliard.

De telles conséquences économiques et humaines justifient le plan international de «contrôle des inondations au Bangladesh». Il s'agit d'un projet ambitieux destiné à réguler le cours des principaux fleuves du pays... plan soumis à de nombreuses critiques par rapport à ses effets «secondaires».

Dans les différentes études de faisabilité menées, il est rarement fait allusion à la dimension humaine, si ce n'est pour annoncer les bienfaits du projet sur les populations. Néanmoins, il n'est pas exact de dire que les populations sont démunies face aux éléments naturels. Au contraire, l'histoire du pays a permis l'émergence de solutions de «gestion» locales qui pourraient inspirer les grands architectes du projet. Une de ces solutions a été rapportée par un volontaire agronome de l'AUI en 1990. Voici un extrait de son rapport :

«Bhuapur : gros problèmes d'érosion : un des «sub-center» – Rajapur – est pratiquement parti à l'eau. La dernière fois que j'y étais, la moitié du village (dont le «flood shelter») était déjà engloutie par la Jamuna ; l'autre moitié achevait d'être transférée quelques centaines de mètres plus loin. [...] L'ambiance est calme : on comprend vite que cette situation n'est pas inhabituelle : les hommes transportent à travers champs les toits de leurs maisons. Les femmes continuent leur cuisine en plein vent, sur ce qui était quelques heures plus tôt le seuil de leur maison.»

En d'autres termes, face à la menace que représentait l'effondrement des berges du Jamuna, les habitants ont appliqué une solution assez simple : ils ont déménagé le village, ou du moins, ce qui en restait.

Pour qu'une telle solution soit possible, il est nécessaire que les techniques et les matériaux de construction y soient adaptés. La réalisation de

bâtiments en dur n'est pas adaptable... ironiquement, le «flood shelter» (abri anti-inondation) fut englouti.

Un tel système de gestion populaire se construit à travers une histoire longue et s'inscrit dans une culture. Dans l'exemple cité, il est évident qu'une disponibilité des terres est nécessaire et que l'environnement (naturel et administratif) doit s'y prêter (imaginez un cas similaire en France).

Deux réflexions

1. Tout projet de développement doit prendre ces systèmes de gestion populaire en compte car les conséquences d'une altération risquent d'être démesurées par rapport aux bienfaits escomptés des changements.

2. Ne serait-il pas utile, avant la mise en œuvre du «grand projet de contrôle des inondations du Bangladesh» de se pencher sur les systèmes de gestion populaire et de s'en inspirer pour lutter contre les agressions naturelles ? Une telle démarche serait souhaitable avant de mettre en place un chantier aux coûts exorbitants dont l'impact reste sujet à caution.

MOTS CLÉ : BANGLADESH. CATASTROPHE NATURELLE ; CONSTRUCTION TRADITIONNELLE ; CULTURE ; DÉVELOPPEMENT ALTERNATIF ; HABITAT ; INTERCULTUREL ; PRÉALABLE CULTUREL DU DÉVELOPPEMENT ; PROCESSUS D'ADAPTATION ; SAVOIR TRADITIONNEL ; VALORISATION DES SAVOIRS TRADITIONNELS ; DYNAMIQUE SOCIALE.

Fiche DPH n° 4047, rédigée par Tom Roberts. AUI, Action d'Urgence Internationale, mai 1993. Consultable à l'AUI, 10 rue Félix Ziem, 75018 Paris. Tél. : 42 64 75 88.

## Rome, avec les sans-abri, se réapproprier le cœur de la ville

### Enjeux de l'action

Des tarifs locatifs légaux non respectés, la spéculation immobilière envahissante, 100 000 logements vides et 3 500 sans-abri. Rien d'étonnant qu'à Rome, l'idée d'« autorécupération » de logements ait fait mouche. Une coopérative, « Vivere 2000 », met ainsi au travail des personnes, en vue de les reloger dans des immeubles publics abandonnés, et ce dans le cadre d'un accord avec la Ville. C'est en outre une contribution à une gestion plus saine du patrimoine immobilier.

### Origines du projet

À Rome, on compte 3 500 sans-abri, mais 100 000 logements inoccupés ! Il faut dire que trop de propriétaires, plutôt que de mettre leur bien en location, préfèrent spéculer sur les prix dans le but de vendre. Quant aux biens qui sont loués, à peine 27,5 % des baux respectent la loi de l'« equo canone », qui fixe les prix des loyers. Certaines catégories, comme les personnes seules, se voient fermer la porte des logements sociaux, la priorité allant à d'autres. On comprend donc qu'en Italie, les initiatives d'« autorécupération » trouvent un succès croissant comme forme d'action pour le droit au logement. L'idée trouve son origine à Amsterdam, où le mouvement des « krackers » avait occupé, pour les rénover, des immeubles du centre-ville. C'est à Bologne, en Italie, que la sauce a pris depuis 1981, à l'initiative de la coopérative « Chi non occupa preoccupa » et de l'Unione Inquilini (union des locataires). Cette dernière collabore à Rome avec une autre coopérative « Vivere 2000 ».

### Population concernée

Les sans-abri de plusieurs immeubles dans le centre historique de Rome.

### Services offerts

« Vivere 2000 » s'ouvre à toute personne sans logement qui n'a pas accès aux habitations sociales, et sous certaines conditions de revenu, moyennant sa participation aux travaux de rénovation en fonction de ses capacités et d'une formation minimale. S'il manque un spécialiste, on a recours à un artisan extérieur. La réfection des installations d'eau ou de gaz est obligatoirement l'affaire de professionnels. De même, c'est un professionnel qui dirige chaque équipe. Les bâtiments choisis – des

immeubles abandonnés par les pouvoirs publics – doivent répondre à des conditions minimales de sécurité. L'âge et la santé des associés sont pris en considération dans l'attribution des tâches. La gestion de « Vivere 2000 » est au demeurant très démocratique, et tous les projets sont décidés en assemblée plénière.

#### Réseau/financement

Un accord bilatéral avec la Ville engage la coopérative à terminer les travaux entrepris. Elle dirige ceux-ci sous le contrôle de la municipalité, en recourant aux fonds régionaux de l'immobilier social, à ses fonds propres, voire à ceux de certaines banques. A la Ville incombent les travaux plus importants de consolidation et de réfection et les aménagements extérieurs. Ce système, basé sur le travail « offert » par les candidats habitants, entraîne une économie de 40 % sur les coûts finaux, ce qui permet à son tour d'élargir le programme.

#### Partenariat

Coopérative « Vivere 2000 », Unione Inquilini (union des locataires), municipalité.

#### Évaluation

« Vivere 2000 », qui a décidé d'occuper peu à peu tous les bâtiments publics à l'abandon, y compris les lieux de culte, entend ainsi tout à la fois engager avec l'administration la reprise d'une saine gestion du patrimoine et endiguer l'exode des habitants hors du centre historique en revivifiant les vieux quartiers. Les sans-logis ne sont toutefois pas les seuls à vouloir « récupérer » la ville : c'est également un objectif des spéculateurs. C'est pourquoi « Vivere 2000 », avec des coopératives d'autres villes, s'attache à mettre sur pied un réseau représentatif au niveau national, et à donner aux initiatives d'autorécupération et d'autoconstruction une dimension européenne.

MOTS CLÉ : ITALIE. LOGEMENT ; RÉINSERTION ; COOPÉRATIVE ; LUTTE CONTRE L'EXCLUSION.

Fiche DPH n° 1670, rédigée par ELISE, janvier 1992. ELISE. Rue Breydel, 34. 1050 Bruxelles. Tél. : 32 2 230 52 34 – Fax : 32 2 230 34 82. Sources : VIVERE 2000. Unione Inquilini. Via Montebello, 22. 00185 Roma. Italie. Tél. : 39-6 46 23 74.

## Pantojas : Un processus de négociation et d'autoconstruction pour le développement communautaire

En 1989, nous avons lancé un chantier avec un groupe de 108 familles qui habitaient les ruines de l'incinérateur d'ordures de Saint-Domingue. Ces habitants avaient construit leur bicoque avec du matériel de rebus, à tous les étages du vieux bâtiment et dans ses caves. Le lieu était mal éclairé et on y respirait une atmosphère asphyxiante, les gens des environs les avaient surnommés les « taupes ». La mairie de la ville, propriétaire de l'immeuble, en avait fait donation à une congrégation religieuse et avait l'intention d'expulser les familles sans s'engager formellement à les reloger ; ils se sont alors tourné vers Ciudad Alternativa pour demander de l'aide.

Dans un premier temps, le Gouvernement avait proposé de remettre à chaque famille un chèque d'un montant compris entre 300,00 pesos dominicains et 500,00 pesos dominicains (30 dollars US et 50 dollars US calculés au taux officiel de 1989) pour quitter les lieux, mais les familles refusèrent la proposition. Devant ce refus, on mit en œuvre une action pour trouver une solution plus avantageuse. Il fallut négocier avec le bureau national qui s'occupe de ce type de problème. L'administration des Biens nationaux et le chantier prévirent la réalisation d'un recensement, sous la coordination des habitants organisés en COPADEBA et de Ciudad Alternativa, permettant ainsi d'obtenir leurs propres informations sur la population de l'incinérateur. Dans les différentes assemblées qui se sont tenues, on a mis en avant trois possibilités de négociation avec l'État :

- le réaménagement du vieux bâtiment pour créer les conditions de logement nécessaires aux familles ;
- la réimplantation sur un terrain situé à proximité du bâtiment, pour développer un projet d'autoconstruction de logements ;
- la remise de logements suivant un projet se rapprochant de ceux mis sur pied par le gouvernement.

Après plusieurs entretiens et confrontations qui se sont étalés sur plusieurs mois, les habitants sont parvenus à un accord avec l'administration des Biens nationaux ; aux termes de cet accord, il a été affecté à chaque famille un lot sur un projet de l'État dans la banlieue de la ville (Pantojas). L'accord prévoyait la livraison de matériaux de construction, d'un acte donnant droit à une maison ou un appartement, ainsi que le chèque mentionné auquel il a été fait allusion ci-dessus.

Le projet a consisté à construire un nombre d'habitations égal à celui des familles qui vivaient dans l'incinérateur. Pour ce chantier, il y a eu une répartition des responsabilités : les habitants s'engageaient à apporter la main-d'œuvre, l'État à fournir les lots et une partie des matériaux et des ressources financières pour le transfert, l'organisation, quant à elle, s'engageait à assurer le suivi de l'organisation et Ciudad Alternativa l'assistance technique. Les logements ont été conçus avec des matériaux bon marché et permettant aux résidents de les agrandir et de les embellir peu à peu.

Le projet a duré environ quatre ans, à cause des obstacles innombrables rencontrés pour obtenir les matériaux mis à leur disposition par l'État.

Dans ce projet, les femmes, dont la participation active et systématique s'est fait sentir tout au long du chantier, ont été incitées à jouer un rôle de premier plan, notamment en assurant la coordination des comités de travail lors de la construction, en répartissant les actions de gestion, dans l'appui logistique, dans la gestion des matériaux et de la nourriture et dans les travaux de la construction proprement dits.

On peut constater aujourd'hui la transformation opérée par ces habitants, aussi bien sur l'environnement naturel que sur le paysage urbain. Du point de vue social, même s'ils ont été lents, les changements ont été importants.

Niveaux et retombées de l'expérience :

Au niveau local : l'expérience de l'autoconstruction.

Au niveau urbain : expérience d'un travail complet d'amélioration urbaine.

Au niveau social :

– Reconstruction du droit civique. Changement de milieu de vie.

– Augmentation de la propre estime de la population prise individuellement et collectivement.

– Renforcement de la capacité de gestion de la population. Au niveau de l'environnement : Réimplantation dans un milieu convenable. Préservation des espaces verts de la zone de peuplement.

MOTS CLÉ : RÉPUBLIQUE DOMINICAINE. COOPÉRATION ONG/GOUVERNEMENTS ; DÉVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE ; DÉFENSE DES DROITS ; HABILITATION ; TRAVAIL COMMUNAUTAIRE ; AUTOCONSTRUCTION.

Fiche HIC n° 42, rédigée par Ciudad Alternativa, juin 1995. Apartado Postal B-197, Calle 14 N°3 (Altos), Santo Domingo, Republica Dominicana. Sources : Ada Polonia. CIUDAD ALTERNATIVA. Disponible à : Habitat International Coalition.

# DÉCLARATION DE SALVADOR :

## Deuxième principe

---

### Reconnaître aux habitants

### un droit à habiter

---

1. L'affirmation au plan national de la reconnaissance des quartiers spontanés et d'une politique de réhabilitation qui s'engage à ne pas en déporter les habitants est un acte essentiel du renforcement de leur statut.
2. Le renforcement du statut ou, dans le cas des quartiers spontanés ou illégaux, leur régularisation, ne passe pas nécessairement par l'attribution aux occupants des terres en pleine propriété. Dans certains cas, elle constitue la revendication principale, parce que la légalisation de la propriété des terres est indispensable pour disposer d'un raccordement aux services urbains - eau, électricité, boîte aux lettres, etc. - ou est considérée comme le seul rempart fiable contre l'expulsion. Ailleurs - dans d'autres pays -, l'aspiration à la propriété individuelle des terrains n'est pas aussi intense.  
Cette attribution souvent utile pour sa force symbolique et pour sa capacité à intégrer le quartier dans la ville, peut dans certains cas avoir des effets négatifs, par exemple :

- le don de terres inconstructibles va à l'encontre d'une volonté de planification urbaine à long terme,
- comme dans le cas des distributions de terres agricoles, on risque d'assister plus ou moins rapidement à une concentration des terres dans des mains privées, les plus pauvres revendant leur terrain,
- la vente ou le don des terres peut inciter les collectivités locales à transférer la responsabilité du quartier aux seuls habitants,
- le don de terres peut renforcer les attitudes clientélistes dans les relations entre élus locaux et habitants,
- la propriété publique d'une partie des terrains est nécessaire pour conduire une politique de planification urbaine,
- l'arrivée de nouvelles familles dans un quartier dont toutes les terres ont été distribuées pose des problèmes insolubles.

Cela signifie que dans ce domaine aussi, il n'y a pas de solution miracle valable en tous temps et en tous lieux.

3. De nombreuses autres formules intéressantes sont utilisées pour consolider la position des habitants :
  - propriété du terrain détenue conjointement par l'homme et la femme ce qui consolide le noyau familial,
  - cession collective des sols à une unité de voisinage ; création de statuts de propriété particulière,
  - location à très long terme.
  
4. La discussion avec les habitants des modalités du renforcement de leur statut d'occupation est aussi importante que le choix de ces modalités.

## Trois fiches d'expériences

Vila Arco-Iris, São Paulo, Brésil

Un quartier «spontané» comme des centaines d'autres, agressé, écrasé finit par obtenir la reconnaissance légale minimale, à la suite d'un vaste travail de création communautaire, fortement porté par les femmes...

Sakoura, Côte d'Ivoire

Un projet récent – mais novateur – articule l'ensemble des acteurs dans un vaste programme de régularisation foncière et d'urbanisation. Les dispositifs placent les habitants au cœur du dispositif.

Bruxelles, Belgique

Pour beaucoup d'immigrés, l'accès au logement locatif social est verrouillé. Ils se tournent vers l'acquisition de logements anciens, souvent dégradés. Mais entre eux, ils s'organisent. L'entraide communautaire évite les faux-pas lors de l'achat, facilite les réhabilitations, et constitue un pas décisif vers l'insertion citoyenne de ces habitants.



## Vila Arco-Iris : survivre dans la ville et communiquer la lutte

L'AMAI (Association des habitants de la Vila Arco-Iris) porte en son propre nom les deux symboles de la lutte pour la survie de quelques 82 familles : « Amai » est l'impératif à la deuxième personne du pluriel du verbe « amar » (aimer). A juste titre, car il a fallu beaucoup de courage et d'amour pour que ces familles sortent de la marginalité et de l'anonymat dans lesquels elles étaient confinées ; aller vers le soleil, rayonner par leur seule dignité, comme le suggère le nom même « arco-iris » (arc-en-ciel).

L'AMAI est née après une occupation de terrain dans la périphérie du grand São Paulo, à Interlagos. Cette occupation a eu lieu le 1<sup>er</sup> mai 1983 à l'aube (ironiquement, le jour même de la fête du travail). Cette occupation fut violemment réprimée par la police qui agressa sans aucune discrimination des femmes enceintes, des enfants et des hommes, démolissant des cahutes et écrasant avec des tracteurs les objets personnels de leurs habitants. En dépit de cette violence, les familles résistèrent. Face à une telle détermination et à un tel courage, la mairie de São Paulo (à l'époque administrée par Janio Quadros) finit par accepter cette occupation. Interlagos est une région pauvre, composée en majorité par des travailleurs dont les revenus sont très bas. Selon Maria de Lourdes Bermonte, habitante de ce quartier : « rien que dans cette zone, le nombre des bidonvilles est passé de 33 à 225 entre 1986 et 1990. A part les problèmes de logement, les habitants sont confrontés aux difficultés de transport (ils passent environ 3 heures pour aller au travail et en revenir), au chômage, aux bas salaires, au manque d'installations sanitaires de base et au manque d'assistance médicale et hospitalière ».

C'est dans ce contexte que surgit, en 1983, le Mouvement pour l'habitat du Parque-Grajau (Movimento por Moradia do Parque-Grajau), connu aujourd'hui comme l'AMAI. Un des buts de l'association a été de développer un projet alternatif en « mutirao » (travail collectif bénévole de solidarité) pour construire en groupe pendant les week-ends les 82 maisons qui allaient abriter les familles. Le projet fut élaboré par l'UNICAMP – Université d'État de Campinas – qui offre également gracieusement son assistance technique. Cependant, selon Cleonice A. Delmiro de Souza, l'une des habitantes de la Vila « l'administration, les finances, la dynamique de travail et la ligne politique restent toutes à notre charge ». Selon deux autres habitantes, Maria Aparecida Rodrigues et Maria Fatima da

Silva, « la majorité des familles impliquées dans ce projet ont des revenus qui correspondent à 1,2 ou 3 salaires minimum. Cela nous renforce dans notre lutte pour une contribution minimum pour le loyer, l'eau et l'électricité ». La préoccupation de ces femmes-dirigeantes pour la communication entre les groupes mérite d'être signalée. Le siège de l'association est minuscule, les installations ne sont pas encore terminées et le bâtiment préfabriqué est construit en simples briques comme les autres maisons du quartier. Mais on remarque que les murs sont très riches du point de vue de la communication. On y voit des cartes du Brésil qui montrent leur ville et même leur petite communauté. On y voit également des poèmes avec un contenu social qui valorisent les luttes des travailleurs et des photos montrant les différents moments de leur propre lutte. Sur des étagères, on trouve des diapositives soigneusement rangées et une petite bibliothèque, patrimoine du Mouvement qui exprime bien le besoin qu'a cette communauté de faire partager son expérience. Avant même que ces femmes ne terminent la construction de leur maison, alors que 70 % des habitants n'étaient pas encore installés, elles préparaient déjà un montage audiovisuel, un petit livre et commençaient à élaborer un film vidéo. Ce film, fait avec l'aide du Secteur de communication du centre Vianeui d'éducation, montre les témoignages de ceux qui ont participé aux moments cruciaux de l'occupation et leur installation. Il est émouvant de se rappeler comment, par une journée grise et pluvieuse d'août 1990, les femmes ont traversé la Vila recouverte d'une boue glissante pour témoigner devant la caméra sur cette journée d'occupation où les familles subirent les violences policières. Il faisait froid et il n'y avait pas assez de place au siège de la petite association pour accueillir tout le monde en même temps. Mais les femmes continuaient à arriver et comme elles savaient qu'il s'agissait d'enregistrer sur cassette vidéo du matériel qui pourrait servir dans le futur, elles ne ménageaient pas leurs efforts : elles répétaient autant de fois qu'il était nécessaire leur témoignage devant une caméra VHS bien précaire qui recherchait, dans cette journée couverte, assez de lumière pour pouvoir les filmer.

Toujours avec cette préoccupation pour la communication et la culture, l'association organise des cours de capoeira, de football féminin et masculin ; elle organise également des discussions de parents sur l'adolescence et des échanges de d'expériences (certaines dirigeantes font partie de la Recherche collective de base du CEDAL – Pesquisa Coletiva de Base...). Elles ne cachent en aucune façon que « nos besoins ne se limitent pas à l'habitat et au côté économique ».

MOTS CLÉ : BRÉSIL. ASSOCIATION ; AUTOGESTION ; FEMME ; HABITAT ; AUTONOMIE.

Fiche DPH n° 3195, rédigée par Cristiana Tramonte, août 1992. DIALOGO. Rua Jose Pedro Gil, 31. 88025 Florianapolis (SC). Brésil. A noter : Les passages cités ici sont tirés du livre «AMAI : EN BUSCA DE UMA NOVA SOCIEDADE», (São Paulo, Editora Rabisco, 1991), écrit par un groupe de femmes avec la collaboration de DIALOGO. La fiche originale est en portugais dans la Banque DPH sous le n° 2448. Sources : Associacao de Moradores da Vila Arco-Iris. AMAI.

## Projet Sakoura : restructuration de quartier et légalisation foncière à Aboisso, Côte d'Ivoire

Sokoura est l'origine un quartier d'habitat précaire tant du point de vue foncier que des équipements publics (inexistants), occupé par une population nourrissant un sentiment de rejet par rapport au reste de la ville. Pire, ces populations et les cadres institutionnels locaux s'ignoraient ou se méprisaient. Le projet commencé dans le cadre d'un financement bilatéral entre le Gouvernement ivoirien et l'USAID avait pour objectif d'assurer la sécurité foncière des habitants et d'améliorer leur cadre de vie sur la base d'une participation communautaire. Pour favoriser l'implication des habitants, l'AFVP (Association française des volontaires pour le progrès), à la demande des cadres institutionnels a eu pour rôle de créer un cadre de concertation, de structurer la population et d'apporter un appui afin que celle-ci puisse gérer de manière autonome le quartier.

Aujourd'hui, les résultats obtenus portent sur la mise en place par les populations de six structures communautaires (ou groupements d'usagers) autour de différents thèmes liés au développement du quartier, et sur l'instauration d'un partenariat, quoique timide avec les institutions.

Parmi les acteurs impliqués dans ce projet, on retrouve, aux côtés de l'Association française des volontaires pour le progrès, les organisations de terrain, la mairie d'Aboisso, les représentants du Gouvernement fédéral, une organisation internationale, l'USAID.

Chacun joue son rôle. L'AFVP, après une action de sensibilisation des populations, apporte un appui à la maîtrise d'ouvrage populaire et assure la médiation entre les différents partenaires. Les organisations sociales de terrain prennent les décisions au nom des bénéficiaires, mettent en œuvre les actions liées à l'amélioration de l'environnement et favorisent l'implication des populations. Les représentants des gouvernements locaux et fédéraux assurent le suivi administratif (Mairie), foncier (préfecture), technique et financier (DCGTX) du projet ainsi que l'incitation des acteurs. Quant aux femmes, elles ont contribué à mettre en place et à gérer un comité de sensibilisation sur les problèmes de santé primaire (médiation entre les quartiers et les services locaux de santé).

Entre les ONG et le Gouvernement, il existe une complémentarité dans la gestion des quartiers, une concertation autour de thèmes spécifiques,

une négociation régulière du programme d'action sur les quartiers et une confrontation ponctuelle sur des actions ponctuelles.

A ce stade, l'expérience montre une intégration socio-économique du quartier dans l'ensemble de la ville, l'établissement d'un cadre de concertation (partenariat) entre les structures communautaires et les institutions gouvernementales et la prise de conscience par les pouvoirs publics de l'importance de la maîtrise d'œuvre sociale dans le processus de développement participatif.

Le caractère expérimental du projet Sokoura a occasionné un coût d'investissement relativement énorme (env. 600 000 000 FCFA) et une longue durée (6 ans). L'avenir du projet Sokoura dépendra de la capacité des élus et pouvoirs publics locaux à accepter la gestion partagée avec les populations.

MOTS CLÉ : CÔTE D'IVOIRE. COOPÉRATION ONG/GOUVERNEMENTS ; LÉGALISATION FONCIÈRE ; RESTRUCTURATION DE QUARTIER ; PARTICIPATION COMMUNAUTAIRE ; GESTION PARTAGÉE ; AFVP.

Fiche HIC n° 00069, rédigée par l'AFVP, Association française des volontaires pour le progrès, juillet 1995. 01 BP 2532 Abidjan, Côte d'Ivoire. Sources : Goraga Coulibaly. Disponible à : Habitat International Coalition, Cordobanes 24. San Jose Insurgentes, Mexico D.F., CP. 03900, Mexique.

L'accession à la propriété par les immigrés..  
quand ils ne peuvent avoir accès au logement social

#### Origine du projet

Face aux difficultés rencontrées par les immigrés pour trouver un logement en Belgique, et surtout dans la région de Bruxelles, une initiative a été organisée autour de l'accession à la propriété. Les familles immigrées, à force de se voir refuser l'accès à l'habitat collectif, avaient tendance à acheter des logements libres à bon marché, mais souvent en très mauvais état. L'acquisition entraînait donc des frais de réparation que les familles ne pouvaient assumer.

#### Services offerts et population concernée

Des associations d'immigrés, de locataires, quelques syndicats organisent des permanences de conseils tenues par des travailleurs sociaux, des architectes, afin de fournir bénévolement aux familles une évaluation du coût des réparations à réaliser selon les logements qu'elles envisagent d'acquérir. Des ateliers d'appui technique aux initiatives d'autoréhabilitation sont ensuite montés et une bourse aux matériaux de construction est créée.

Ainsi, grâce à ce système d'accompagnement, des milliers de familles immigrées ont réussi à trouver à se loger dans de bonnes conditions par l'intermédiaire d'une accession financièrement supportable. Des initiatives locales se sont développées en s'appuyant sur des structures socioculturelles appartenant à des immigrés. Les immigrés font appel à des spécialistes surtout au début de l'action : achat du terrain, évaluation de la maison à acquérir, moyens pour avoir des prêts à taux d'intérêt supportables.

#### Le rôle des associations communautaires

Les associations communautaires jouent un rôle important dans cette étape. Leurs responsables, déjà initiés au fonctionnement des administrations (Caisse d'allocations familiales, syndicats, banque, épargne) et maîtrisant la langue, facilitent les contacts et l'obtention de l'information pour bénéficier de tel crédit ou de telle autorisation de construire ou de réhabiliter une maison. Les travaux de réhabilitation sont réalisés par le propriétaire immigré lui-même, aidé par des compatriotes. Certains immigrés ont

réhabilité des maisons et les ont mises à la disposition de membres de leur famille.

La solution acheter dans le privé

L'habitat social n'est pas le seul mode d'accès à l'insertion dans la société belge. Les immigrés démultiplient les actions en s'intéressant un peu plus à l'habitat ancien et, surtout, à l'habitat privé. Aujourd'hui, les immigrés s'éloignent du logement social et créent leur propre logement. Cela est aussi lié à leur installation en Belgique qui devient de plus en plus durable. Acheter son logement, pour un immigré en Belgique, est un acte qui symbolise son intégration et son appartenance à une société. Ces actes se manifestent chez les Turcs comme chez les Marocains et les autres.

Évaluation

L'aspect positif de l'accès à la propriété par les immigrés est l'expression d'une nouvelle forme de citoyenneté et d'être chez soi. Si la motivation principale est économique, il est évident que l'immigré se trouve autonome et non dépendant d'un organisme pour se loger. De ce fait, il devient acteur dynamique dans le processus de construction ou de réhabilitation du logement. Sortant de l'assistanat où il n'est plus dépendant d'un parc de logement social, il se valorise et participe activement à l'économie du pays qui l'a accueilli, non seulement comme agent de production, mais comme acteur d'investissement. Il est donc important de donner des moyens aux immigrés et d'encourager les initiatives allant dans le sens de s'occuper de son toit ici en Europe. Entrepreneurs, banquiers, doivent créer un fonds d'investissement pour soutenir les immigrés dans la construction de leur logement.

MOTS CLÉS : BELGIQUE. HABITAT ; MATÉRIAU DE CONSTRUCTION ; RÉHABILITATION ; FINANCEMENT DU LOGEMENT ; CONSTRUCTION ; IMMIGRÉ ; FORMATION ; INFORMATION ; CRÉDIT ; PRÊT ; ACCÈS À LA PROPRIÉTÉ ; ACCOMPAGNEMENT SOCIAL. AUTORÉNOVATION DU LOGEMENT ; ACHAT LOGEMENT ; FONDS POUR LE LOGEMENT ; ALTERNATIVE AU LOGEMENT SOCIAL ; ACCOMPAGNEMENT SOCIAL.

Fiche DPH n° 3751, rédigée en 1989 par Noël Cannat et revue par Mohammed Mazouz (Réseau Coraux) en mars 1993. Sources : Entretien avec M. Karaman. Centre d'information et d'animation turc. Rue de la Senne, 35. 1000 Bruxelles. Tél. : 32 2512 98 66 – Fax : 32 2512 95 56.



## DÉCLARATION DE SALVADOR :

### Troisième principe

---

Faire émerger la parole des habitants,  
promouvoir d'autres modes de  
relations décideurs, citoyens

---

1. La volonté politique d'affronter par une action à long terme la précarité urbaine et d'assurer la promotion économique, sociale et humaine et la transformation du cadre de vie des habitants des quartiers pauvres, ne peut jamais être tenue pour acquise. Cette action est loin de correspondre aux souhaits et aux intérêts de beaucoup d'électeurs. C'est pourquoi beaucoup de politiques généreuses de développement intégré n'existent que sur le papier ou sous forme d'opérations expérimentales.
2. Les habitants des quartiers précaires ont en général peu confiance dans le jeu politique et dans les politiciens. Cibles de choix des politiques clientélistes, ils sont fatigués des promesses qui ne se réalisent jamais. La confiance dans la puissance publique ne peut se construire sans un changement profond d'attitude des responsables politiques eux-mêmes : transparence de gestion des fonds, promesses honorées, continuité de l'action, moyens donnés d'évaluer l'efficacité de

l'action. La confiance, là aussi, est le résultat d'un apprentissage.

3. Beaucoup d'élus croient que le fait d'avoir été choisis comme représentants d'une population les qualifie pour interpréter les aspirations de toute la population. C'est une illusion, a fortiori, quand ce sont les aspirations de femmes ou d'enfants en situation précaire.
4. Pour entretenir la volonté politique d'agir, la meilleure solution est de renforcer par divers moyens la capacité des habitants des quartiers dégradés à faire entendre leur voix et à participer aux décisions qui les concernent ou dont les conséquences les concernent. De même la diffusion d'actions réussies, de démarches innovantes fait la démonstration qu'une action est possible et canalise les aspirations et les volontés. C'est un moyen efficace pour stimuler la volonté politique de conduire la réhabilitation.
5. La pratique politique, les liens entre gouvernants et gouvernés, l'ampleur des liens entre gouvernants avec des intérêts économiques dominants, ou avec des intérêts maffieux, les traditions de morale politique, varient considérablement d'un pays à l'autre.  
L'appui, y compris financier, au développement des organisations sociales des habitants, la recherche de nouvelles formes d'expression collective là où les organisations populaires traditionnelles ont décliné sont partout de première importance.
6. L'émergence d'une parole collective, d'organisations sociales et de capacités de proposition au sein des habitants nécessite souvent l'appui de facilitateurs : organisations professionnelles et universités. Il est essentiel que cet appui soit

fourni sur des bases claires, dans le cadre de rôles clairement définis, faute de quoi les facilitateurs finissent par usurper la parole et le projet des habitants et par parler et agir en leur nom. Pour l'éviter, il faut en priorité aider les habitants des quartiers précaires ou dégradés à s'informer, à se former (souvent ils ne connaissent pas leurs droits et les possibilités que leur offre la loi), à se rendre disponibles (ils sont rarement dédommagés du temps consacré aux rencontres) ; aider à faire émerger des dirigeants en leur sein, à confronter leur expérience avec d'autres, au niveau d'une ville, d'une région, d'un pays, du monde. C'est sans doute entre les habitants eux-mêmes, entre les quartiers, que l'échange d'expériences est le plus nécessaire et le plus urgent. L'appui des pouvoirs publics à la formation de la population et à l'échange d'expériences, le soutien au fonctionnement des organisations qui naissent au sein de la population, la recherche de formes adaptées pour mettre en débat public les options et les actions, constituent un test essentiel de la volonté des pouvoirs publics.

7. La marginalisation est un cercle vicieux. Les marginalités sociales, économiques, urbaines se renforcent mutuellement. Les habitants des quartiers précaires ou dégradés se sentent marqués socialement et ce sentiment ne les incite pas à se sentir citoyens à part entière. Une politique de réhabilitation, en contribuant à restaurer une fierté, peut faire naître au contraire une spirale positive, incitant les habitants à construire leur parole et à formuler leurs projets. Elle peut aussi inciter les citoyens à mieux faire valoir leurs intérêts par leur vote.
8. L'expression directe des habitants, l'émergence de dirigeants en leur sein ne doit pas non plus

être idéalisée. L'accueil est bien celui de voir ces dirigeants, appelés à négocier avec de nouveaux partenaires, se débrancher de leur base et se faire happer par le jeu politique traditionnel ; il faut alors tout recommencer. Est-ce évitable ?

9. Dans le dialogue entre habitants des quartiers et pouvoirs publics, il est utile parfois de disposer de lieux neutres où les dialogues puissent se nouer, en dehors de rapports directs de négociation et de pouvoir.
10. La construction de la parole passe par celle de la construction de la mémoire. Les organismes d'appui à la population ont là un domaine d'action privilégiée permettant aux organisations populaires de capitaliser et de diffuser leur propre expérience.
11. Des formules diverses et intéressantes existent pour élargir la participation des habitants aux décisions qui les concernent : constitution de comités économiques et sociaux locaux où femmes et jeunes puissent être mieux représentés que dans les assemblées élues ; organisation de débats publics ; prise de décisions concernant directement la population. Ces formes démocratiques nouvelles bousculent les habitudes acquises et « compliquent » la prise de décision. Là aussi, des apprentissages sont à créer. Mais il faut prendre garde aux désillusions que fait naître un débat ouvert lorsqu'il n'y a aucune traduction concrète des perspectives ouvertes.
12. L'apprentissage de la confiance, et la possibilité d'une négociation sur des politiques de réhabilitations à long terme présuppose l'existence de pouvoirs et de services locaux structurés, assurés d'une certaine continuité, capables de prendre

des engagements contractuels à long terme. Ce n'est pas le cas partout.

## Trois fiches d'expériences

Trois exemples, trois pays, trois échelles de territoire. La mobilisation des habitants infléchit de façon déterminante l'action des pouvoirs publics.

Valence, Espagne

El Parque de Alcosa : ghetto social, quartier dégradé, chômage, drogue et désespérance ; c'est par les jeunes que les choses ont commencé à changer... Les habitants créent une Assemblée de quartier, obtiennent de gérer eux-mêmes les fonds d'État alloués. Au fil du temps, et grâce à une mobilisation permanente des habitants, les services indispensables sont créés.

Afrique du Sud

Le problème des sans-abri reste crucial en Afrique du Sud. *People's Dialogue*, fédération d'ONG et de communautés de base, en nourrissant le dialogue avec tous les échelons de la vie politique et administrative, agit pour que l'accès au logement reste une priorité.

*People's Dialogue*, impulse différents moyens d'action tels que la consolidation de statuts fonciers, l'épargne populaire, l'octroi de prêts à taux réduit, les constructions économiques.

Belleville, Paris, France

L'urbanisme, la rénovation urbaine, c'est aussi et d'abord l'affaire des habitants du quartier. Mais une mobilisation importante est la condition indispensable à leur participation au processus. Quand de surcroît l'intervention des habitants a lieu très en amont d'un processus alors il devient réellement possible d'infléchir le cours des choses. Les habitants de Belleville ont contribué de façon décisive à une rénovation à visage humain de leur quartier.



«Coordinadora de colectivos del parque de Alcosa » :  
expérience d'autogestion d'initiatives de lutte contre le  
chômage et l'exclusion dans un quartier ghetto

El Parque de Alcosa, un quartier ghetto, bâti dans les dix dernières années du franquisme, sur le territoire de la Municipalité d'Alfajar, pour loger les familles pauvres immigrées à Valencia.

Situation classique : mauvaises modalités constructives, aucun entretien, manque de services, poussière et ordures, familles pauvres, très fort chômage (surtout des jeunes) qui produisent décomposition sociale, présence de drogue (consommation et vente), microdélinquance. Après une très courte période d'espoir, à la chute du Régime et la victoire électorale du parti socialiste, la population est retombée dans l'apathie et le désespoir.

En 1985 des jeunes du quartier se révoltent contre leur situation de vie et décident de se regrouper en Kolectivo pour réagir en positif et proposent une Assemblée des jeunes du quartier.

Ils s'organisent pour chercher des solutions à leurs problèmes de marginalité et de chômage, mais en même temps ils se donnent l'objectif de changer la situation de leur contexte de vie en opérant pour renverser le processus de régression et de déstructuration sociale de toute la population du quartier. Les adultes, petit à petit, les suivent en commençant par le comité des mères.

Cela déclenche une initiative très originale qui est caractérisée par l'attitude de ne plus attendre que leurs problèmes soient résolus par la municipalité, l'État, les services sociaux, mais par la participation directe de tous les habitants, par l'autogestion de toutes les activités, par la revendication d'obtenir de l'État la couverture de leurs droits, mais en gérant eux-mêmes, selon leurs modalités, les ressources financières.

De façon pragmatique, ils ont réalisé un « système » de démocratie directe du quartier basé sur l'Assemblée générale du quartier (6 convocations en 1992), une Assemblée de la coordination des collectifs qui se réunit chaque mois pour vérifier et programmer les activités, les réunions hebdomadaires des collectifs (actuellement il y en a 7), du Comité de la plate-forme du travail et de la Coopérative de services qui gère ces activités.

Leurs réalisations : à travers la «plate-forme du travail», ils ont produit 42 postes de travail (15 à la Coopérative de services, 5 pour la gestion d'une Cantine populaire, 30 dans les 8 groupes de travail solidaire). En plus il y a 12 jeunes en formation-travail qui reçoivent un demi-salaire. Une partie de ces places de travail sont occupées à rotation (6 mois en coopérative et dans les groupes, 1 an à la cantine), pour faire place à d'autres jeunes et leur donner le droit de toucher l'indemnité de chômage.

Le «Comedor popular» (la cantine) offre à tout habitant du quartier des repas à très bon marché (300 ptas) : il survit depuis 3 ans et produit une moyenne de 100 repas par jour (financement des Services sociaux de la ville).

Les cours de qualification professionnelle et de formation à la gestion de micro-entreprise (auto-emploi) sont fréquentés actuellement par 50 élèves (financement par l'INEM). Ils ont créé une Agence de travail qui cherche à placer des jeunes dans les entreprises de la zone et qui offre un service juridique-administratif aux travailleurs autonomes.

Il existe un Service d'information populaire organisé par secteur (jeunes, femmes, santé, toxicomanie) géré par des groupes d'habitants.

La Koordinadora s'engage beaucoup pour réduire la diffusion de la toxicomanie dans le quartier soit en empêchant la vente soit en proposant aux jeunes des occasions de loisirs et des activités sociales ; mais aussi l'engagement solidaire pour réduire les souffrances aussi bien des consommateurs de drogue que de leurs familles.

Dans l'ensemble l'expérience progresse grâce à la participation active d'une centaine de personnes ; le moteur reste le groupe initiateur du «Collectivo Jovenes» : deux d'entre eux travaillent à plein temps, payés par la Coopérative.

L'expérience est marquée par une profonde méfiance vis-à-vis des structures institutionnelles de l'État et par un choix alternatif, d'antagonisme, à la politique étatique. Cela est à l'origine de leur succès, mais représente aussi leur faiblesse pour l'avenir.

En fait, ils ont obtenu des résultats que les services et les institutions, enfermés dans le cadre des compatibilités juridiques, ne peuvent pas réaliser. Leur antagonisme les amène facilement à un affrontement continu avec les fonctionnaires des services publics, les élus de la municipalité, les membres du PSOE qui voudraient les «normaliser» ou bien les voir disparaître. Chaque contrat et financement de projet demande une mobilisation des habitants ; pour l'instant cela renforce la participation des gens mais les risques sont évidents à long terme.

Les jeunes, animateurs de l'expérience et en faveur de la constitution d'un réseau d'expériences similaire, se sont engagés dans l'initiative de la CEE de constituer le Réseau européen de la pauvreté.

MOTS CLÉ : ESPAGNE, EUROPE DU SUD, BASSIN MÉDITERRANÉEN. ÉCONOMIE SOCIALE ; AUTOGESTION ; COOPÉRATIVE ; FORMATION PROFESSIONNELLE ; JEUNE ; CHÔMAGE ; PARTICIPATION POPULAIRE ; PROLÉTARIAT URBAIN ; ALTERNATIVE DE DÉVELOPPEMENT.

Fiche DPH n° 03105, juillet 1993. A noter : L'information a été collectée au cours de l'entretien réalisé par Sandro Guiglia (IRED-Nord) le 29 janvier 1993. IRED Nord. Via Tacito, 10. 00193 Roma. Italie. Sources : Francisco Caballer : Coordinadora de colectivos del parque de Alcosa. Plaza Poeta M. Hernandez Alfajar. 46133 Valencia. Tél. 6 375 24.

## L'expérience de People's Dialogue en Afrique du Sud

### Expérience globale

La Fédération et l'ONG People's Dialogue agissent pour que chacun obtienne une maison pour sa famille. La Fédération fera tout ce qu'elle pourra pour s'assurer que la politique principale du nouveau Gouvernement d'Afrique du Sud concernant le développement se focalise sur l'expérience des sans-abri. La Fédération veut éliminer toutes les inégalités du système pour éviter de retomber dans la situation du passé.

### Rôle de l'ONG et des communautés de base

De 1990 à 1996, la Fédération et People's Dialogue ont obtenu différents résultats. La Fédération a lancé un certain nombre de plans d'épargne et de crédit. Dans le cadre de la Fédération, plus de 7 000 familles se sont mises à épargner de l'argent et des prêts à taux réduits leur sont accordés en temps de crise ou afin de générer des revenus.

La Fédération et People's Dialogue ont lancé des programmes de développement de logement. Par exemple, à Philippi, au Cap, des membres de l'Association pour le logement Victoria Mxenge ont collectivement obtenu le droit à leurs terres, élu des chefs de sous-groupes pour effectuer des collectes quotidiennes des économies et commencé la mise en place d'un centre de formation pour que les membres puissent recevoir une formation pratique sur la gestion de projets, la gestion financière et la construction de logements.

La Fédération et People's Dialogue ont également créé le Fonds Utshani, une institution qui essaie de combler le trou entre les besoins et les désirs des sans-abri et les coûts économiques du logement. De leur côté, les sans-abri essaient d'en faire autant. Ce fonds permettra aux familles pauvres et aux cellules familiales de type matriarcal d'avoir une expérience en matière d'organisation. Elles peuvent ainsi apprendre à emprunter et à épargner afin d'obtenir les ressources nécessaires au développement du logement. C'est une chance pour elles de gérer leurs processus de développement.

## Type de relations entre l'ONG et le Gouvernement

People's Dialogue a également essayé d'établir un rapprochement entre la communauté et le Gouvernement. La Fédération a des contacts avec les départements du Gouvernement à différents niveaux. L'objectif de ces contacts est de maintenir le dialogue avec les décideurs pour qu'ils puissent mieux comprendre la situation réelle du logement dans le pays. La Fédération a réussi à changer quelque peu l'approche du Gouvernement, surtout au niveau national, des besoins et priorités des communautés pauvres. Au niveau régional, la Fédération a établi des contacts avec les ministres du Logement de l'État libre d'Orange et de la province du Cap-Occidental. Le ministre du Logement de l'État libre d'Orange a promis des fonds à Kgotsong HSS pour une centaine de maisons. Au niveau local, il existe un dialogue direct avec le Maire de Port Elizabeth et la Fédération a eu des contacts avec le maire de Durban et le responsable de l'urbanisme du Cap.

MOTS CLÉ : AFRIQUE DU SUD/ONG/COOPÉRATION GOUVERNEMENT ; TAUX RÉDUITS ; LOGEMENT DES SANS-ABRI ; FINANCEMENT DU LOGEMENT.

Fiche DPH n° 00070, octobre 1994, rédigée par Mazingira institute, PO Box 14550, Nairobi, Kenya. Sources : PEOPLE'S DIALOGUE SA. 1994/10. 10 p. Disponible à : Habitat International Coalition. Cordobanes, 24. Colonia San Jose Insurgentes. Mexico 03900, D.F. Mexico.

## Inventer un urbanisme démocratique : Les habitants se mobilisent contre les démolitions

La Bellevilleuse est créée à l'initiative d'un journaliste, Nicolas Rialan. L'un de ses atouts est qu'elle s'est constituée très tôt en amont d'un processus qui devait conduire à une intervention d'urbanisme de la ville de Paris sur le quartier du Bas Belleville ancien. De ce fait, cette association a eu le temps de sensibiliser et mobiliser la population du quartier qui comporte nombre d'immigrés, de s'allier avec les autorités scolaires et religieuses et de se faire connaître auprès de la municipalité et d'un ensemble d'organisations concernées par les problèmes de logement et d'intégration des étrangers à Paris. En quatre ans, l'association est passée de dix à six cents adhérents. Un groupe de travail réunissant organismes, autorités, structures et associations ayant des responsabilités dans le quartier, soucieux de son avenir et de sa population, s'est mis en place. L'association a mobilisé les leaders religieux, les enseignants et les artistes du secteur.

### Population concernée

Habitants du quartier, le Bas Belleville, immigrés.

### Sources financières

Ministère de l'Équipement (300 000 F), dons privés.

### Services offerts

Études préalables, achats par préemption, constitution d'un plan d'aménagement de zone, désignation d'un opérateur, expropriation.

L'association a commandé à un bureau d'études un diagnostic économique, sociologique et architectural de l'îlot. Le résultat a été la réalisation d'un document qui plaidait pour le maintien des caractéristiques du quartier et montrait que la plupart des immeubles pouvaient être réhabilités. Une expertise contradictoire à la demande des administrateurs a confirmé ces résultats.

Le grand projet de démolition-reconstruction a été remis en cause. L'association a joué un rôle important dans la mobilisation des habitants en insufflant le sentiment que l'espace urbain valait d'être défendu. Cela a été possible grâce aux expositions, aux concours de photos, en ouvrant les portes des ateliers d'artistes. 40 000 personnes ont été attirées par cette opération. La permanence de la Bellevilleuse s'est transformée en bureau

d'assistance urbaine pour expliquer aux locataires leurs droits et leurs devoirs, donner aux propriétaires des informations sur les aides à la réhabilitation, inciter les habitants à assister aux réunions du conseil municipal et à discuter avec les élus locaux d'égal à égal. Des dizaines de membres de l'association ont empêché la démolition d'une ancienne usine, la Forge, achetée par la ville de Paris, occupée par des artistes qui y travaillent. Sur le plan juridique, la Bellevilleuse a déposé trois recours au tribunal administratif contre la ville de Paris pour murage d'immeubles sans permis de démolir.

Les résultats de l'action de la Bellevilleuse sont remarquables. En quatre années de travail, le pourcentage des immeubles de l'îlot destinés à la démolition a connu une baisse croissante significative : 75 %, 60 %, 40 %, 20 % aujourd'hui. La Bellevilleuse propose aujourd'hui à la ville de mener une opération programmée d'amélioration de l'habitat en faisant participer la population à l'aménagement de son cadre de vie, de son quartier où, depuis des générations, les immigrés s'intègrent sans histoire.

De simples citoyens motivés deviennent plus pertinents que des experts gestionnaires. Cette expérience démontre que les questions de l'habitat ne doivent pas rester uniquement dans les mains des hommes politiques, mais sont avant tout l'affaire des habitants. Cela démontre combien la formation et l'information sont nécessaires pour amener les immigrés à connaître et revendiquer le respect de leur droit au logement. Le volet formation, échanges d'informations et d'expériences est à encourager. Cette initiative a connu la réussite grâce au travail qui a été mené par les habitants du quartier eux-mêmes, immigrés et Français, et à l'encadrement par des militants convaincus qui avaient des facilités pour s'informer et agir.

De la destruction d'un cadre de vie, on est passé à une réhabilitation en finesse. Le dialogue et la concertation peuvent seuls faire baisser la tension et corriger les injustices tout en faisant monter les projets. Il faut faire « avec » les immigrés et non « pour eux ».

MOTS CLÉ : FRANCE. HABITAT ; AMÉNAGEMENT URBAIN ; PARTENARIAT ; IMMIGRÉ ; RÉHABILITATION ; RÉUSSITE.

Fiche DPH n° 3216, révisée par Mohamed Mazouz (Réseau Coraux) en septembre 1993. Sources : Nicolas Rialan, La Bellevilleuse, 33 rue Ramponeau, 75020 Paris, France. Tél. : (1) 46 36 36 16.



# DÉCLARATION DE SALVADOR :

## Quatrième principe

---

### Réformer l'action publique

---

1. L'action publique est indispensable à tous les niveaux. Les initiatives privées (ONG, associations) sont très utiles, mais elles ne sauraient se substituer au rôle des pouvoirs publics. Seule l'intervention des États nationaux ou fédéraux peut apporter des réponses financières, juridiques, institutionnelles, à la hauteur des enjeux globaux. Les pouvoirs publics locaux sont responsables de la conception et de la mise en œuvre de modalités concrètes adaptées aux réalités sociales et physiques des quartiers.
  
2. L'action publique doit être réformée pour :
  - relier l'action sur le cadre bâti, les services publics et l'appui à la promotion économique et sociale des habitants,
  - construire des relations partenariales, contractuelles avec les habitants,
  - conduire l'action dans la durée,
  - rendre plus efficaces les mécanismes de décision et de répartition de l'argent (beaucoup citent le très faible rendement de la répartition de l'argent venant de l'État ou de la coopération internationale, l'essentiel se perdant par le coût de la bureaucratie, par des détournements d'objectif ou de destination ou n'étant pas

dépensé du fait de dysfonctionnements graves de procédures).

3. Les dispositifs doivent être simples. Les procédures complexes de coordination inter-services ou inter-administratives sont parfaites sur le papier, mais sont souvent contreproductives : elles se réduisent souvent à un rituel vide, elles dissuadent les initiatives, elles imposent des carcans normatifs inutiles, parfois elles bloquent purement et simplement la machine. Il faut privilégier :
  - les contrats d'objectif amenant les opérateurs à dire comment ils entendent mettre en œuvre les objectifs poursuivis plutôt que leur imposer d'avance et de façon normative la façon de le faire,
  - les outils de transparence et d'évaluation publique,
  - les lieux de concertation et les apprentissages de négociation,
  - la diffusion et la discussion d'expériences et de méthodes constituant des références mais non des modèles ou des procédures obligatoires ; ainsi s'apprennent progressivement des modes de faire.
  
4. L'enjeu majeur est finalement que soient présents sur le terrain quotidien de l'urbanisme, du logement, de l'éducation, de la santé, des services urbains, des professionnels compétents, attachés aux objectifs poursuivis, capables de se conforter mutuellement dans des métiers particulièrement difficiles. Pour cela l'expérience prouve que le militantisme par ailleurs indispensable ne suffit pas, qu'il s'use au fil des années. Il est donc indispensable de mettre en place des dispositifs d'appui aux professionnels, des lieux de connaissance, de débat d'idées, de confrontation de

méthodes, de formation, de capitalisation des expériences. L'appui de la recherche, de l'Université doivent permettre d'introduire dans ces lieux un regard plus distancié. Il est nécessaire de faire émerger ainsi une parole et une expertise technique au sens large du terme. C'est ainsi qu'on développera progressivement une ingénierie institutionnelle, financière et technique, capable d'inventer des solutions adaptées à chaque situation.



## Trois fiches d'expériences

Être attentif aux espérances de terrain doit aboutir à réformer l'action publique, à tous les niveaux où cela apparaît nécessaire, pour apporter à chaque problème les solutions les plus adaptées, grâce à une action concertée et cohérente entre habitants et pouvoirs publics, pour la mise en œuvre d'une politique intégrée.

Sri Lanka

Dans le programme «Un million de maisons» lancé en 1994, après examen critique des programmes précédents, l'État a abandonné la construction directe de logements mais propose désormais aux familles de les aider à construire elles-mêmes leurs maisons, grâce à une coopération étroite, technique et financière, entre administrateurs, hommes politiques et population.

Philippines

En 1992, après six années de lutte menée par des groupes d'habitants défavorisés des villes, contre la législation antérieure qui criminalisait tous les squatters, une nouvelle loi (UDHA) instaurait un «plan national pour le développement urbain et l'habitat», reconnaissant et organisant le droit à un logement stable pour les sans-abri et encourageant l'engagement des habitants et du secteur privé dans l'effort de développement urbain. Cette loi, imparfaite, est un premier pas vers la reconnaissance de droits effectifs pour les citoyens pauvres.

Roumanie

Après la disparition de la chape de plomb du régime de Ceausescu en 1989, les habitants ne sont pas au bout de leurs peines... Ils doivent subir la fêrule des régies de distribution non contrôlées (pour l'eau, l'électricité, l'énergie). Les associations de locataires, autrefois officines gouvernementales ont une profonde mutation à effectuer pour s'organiser en contre-pouvoirs efficaces des locataires. Le passage à la démocratie implique la réforme des textes régissant les droits des locataires et de leurs associations pour la lutte contre les abus, dans le processus de transition vers l'économie de marché. L'Union nationale des associations de locataires en a fait sa priorité.



Le programme :  
Un million de maisons au Sri Lanka

Le programme Un million de maisons (MHP) résulte de l'examen critique de programmes mis en œuvre précédemment, en particulier le programme Cent mille maisons (HTHP) (1972-1982). La politique appliquée entre 1971 et 1977 reposait sur le principe d'une opération de réadaptation et de construction menée par l'État, d'attribution de prêts aux petits entrepreneurs et de terrain aux groupes privés – avec toutefois une attitude « moins amicale vis-à-vis des promoteurs » – qui avait donné d'importants résultats à Colombo.

Le Programme HTHP partait du principe suivant instauré par l'État : « un processus séparé pour le secteur public du logement », avec offre de logements neufs aux ménages disposant de faibles revenus. 40 % du programme était allé au milieu rural, sous forme d'aide à l'autoconstruction, et 15 % au milieu urbain sous forme de construction directe. Les prêts aux entrepreneurs avaient permis de couvrir jusqu'à un peu plus de 30 000 unités.

Beaucoup de critiques s'étaient exprimées par la suite : emplacement, services et programmes d'amélioration avaient débordé le cadre du programme ; l'amélioration des quartiers pauvres n'avait pas reçu l'attention qu'ils méritaient ; la baisse des prix des coûts directs de la construction avait été négligée ; il n'y avait guère eu dialogue avec les populations concernées.

Le programme Un million de maisons a couvert la période 1984-1989. Son approche est différente : au lieu de construire directement les maisons, l'État propose aux familles de les aider à les construire. Il veut répondre aux besoins suivants : créer des solutions générales de base pour la majorité de la population et non une série de solutions spécifiques pour seulement une minorité ; développer des liens avec les gouvernements locaux, lesquels devraient intervenir directement et activement dans la formulation et la réalisation des programmes ; sortir de la relation logement-pauvreté ; valoriser les diverses formes d'expression populaire ; développer un programme propre au Sri Lanka au lieu de simplement copier et adopter des programmes venant de l'étranger ; tenir compte de la relation logement-niveaux culturels. Ce qui est au cœur du programme, c'est encourager une étroite collaboration entre administrateurs, hommes politiques et population et prévoir un retour des informations concrètes et des

discussions avec la population, suivi de révisions régulières du programme.

Ce programme met l'accent sur :

- de très petits prêts, le prêt moyen étant de \$ 178 par famille,
- une large participation des ménages : sous forme de travail ou d'argent, elle représente 60 à 90 % de la valeur totale du logement construit,
- l'absence de normes techniques strictes,
- une assistance technique de l'administration et un contrôle de l'utilisation des prêts,
- un large éventail de prêts pour amélioration et construction de nouveaux logements, emplacements et services, approvisionnement en eau, système d'écoulement des eaux usées, etc.
- une politique d'amélioration des bas quartiers à Colombo et dans d'autres villes,
- une politique foncière qui facilite l'accès au terrain dans les zones urbaines : tout bénéficiaire du programme qui occupe un terrain public en acquiert la propriété sans frais fonciers ; si le terrain est propriété privée, l'État s'en porte acquéreur et une partie seulement du prix est prise en compte dans le prêt accordé,
- une politique de subvention : taux d'intérêts inférieurs à ceux du marché, infrastructures financées sans remboursement, coûts administratifs exclus du coût du prêt.

La NAHDA (National Housing Development Authority) est responsable de la gestion du programme et de l'attribution des prêts.

La réalisation du programme Un million de maisons s'est heurtée aux difficultés inhérentes à ce type de programme : sélection des bénéficiaires, manque de souplesse du système de garantie, lourdeurs administratives, systèmes de remboursements complexes.

Suite à un projet pilote local réalisé à Kandy, la NHDA a décidé d'inclure systématiquement les coopératives dans le programme. Le financement passe par des coopératives primaires associées à une Union coopérative de district. Celle-ci reçoit de la NHDA des prêts à 2 % et les transmet aux coopératives primaires au taux de 4 % ; ces dernières les accordent aux bénéficiaires au taux de 6 %. Actuellement, dans les zones rurales, 40 % des prêts passent par les coopératives, alors que dans les villes la part des coopératives est seulement de 10 %. Le taux de remboursement par les coopératives est de 80 à 85 % alors que, pour la NHDA, il est au maximum de 50 à 60 %.

L'évaluation du programme « Un million de maisons » n'est pas aisée dans la mesure où ne sont disponibles [à la date de rédaction de la fiche] qu'un ensemble de travaux servant de références pour des programmes

particuliers. Selon la NHDA, les réalisations de la période 1984 à fin août 1988 ont touché 796990 familles. Sur un total de 249004 prêts au logement, 87,3 % correspondent aux régions rurales et seulement 12 % aux villes. Cependant, ces chiffres ne représentent que le point de départ d'une évaluation complète du programme. L'écart entre prêts accordés et prêts utilisés et les chiffres en termes de valeur monétaire – et pas seulement en termes de familles bénéficiaires – devraient également être pris en compte. En moyenne, chaque prêt du secteur privé est trente fois plus élevé que celui des programmes ruraux et urbains.

De nombreuses discussions se sont engagées au MHP à propos de certains aspects spécifiques du programme : proportion entre prêt et valeur des maisons construites, qualité du logement et matériaux de construction, rôle des coopératives, volume des subventions et conséquences pour l'économie nationale et locale.

Le programme Un million de maisons est une initiative du plus grand intérêt en ce qui concerne le financement du logement, tant par ses dimensions que par ses caractéristiques. Et c'est une innovation dans la manière dont les politiques du logement peuvent être conçues dans la région Asie-Pacifique.

MOTS CLÉ : SRI LANKA. HABITAT ; RÔLE DE L'ÉTAT ; FINANCEMENT DU LOGEMENT ; CONSTRUCTION ; PARTICIPATION POPULAIRE ; CRÉDIT ; AMÉNAGEMENT URBAIN ; COOPÉRATIVE ; ÉVALUATION ; POLITIQUE DU LOGEMENT.

Fiche DPH n° 03763, rédigée par Cécile Lacheret, juillet 1994. Irfed-Ritimo, 49 rue de la Glacière, 7013 Paris, France. Reproduction de l'étude de cas rédigée par M. Sirivardana en 1985 et parue dans : Guidelines on Community-Based Housing Finance and Innovative Credit Systems for Low-Income Households, Bangkok, ESCAP, 1990. Fiche traduite de l'anglais par Cécile Lacheret.

## Plan pour le développement urbain et l'habitat de 1992, Philippines

### Introduction

Le 24 mars 1994, Madame le Président Corazon C. Aquino ratifia la loi 7279, également appelée Plan pour le développement urbain et l'habitat de 1992 (UDHA). Ce fut l'aboutissement d'une lutte qui dura près de six ans, menée par des groupes de citoyens défavorisés, les ONG et leurs alliés religieux dans le dessein d'obtenir un amendement de la constitution pour une réforme urbaine. Avec cet amendement, il leur était à nouveau permis de croire que le gouvernement s'attaquerait à leur situation de crise et au scandale des sans-abri dans les centres urbains.

UDHA : La solution légale à un problème social

Quels avantages pour les défavorisés ? Sous la loi Marcos PD 772, tous les squatters étaient considérés comme des contrevenants et menacés d'emprisonnement. Si la loi UDHA n'interdit pas les démolitions, elle détermine néanmoins avec précision les conditions selon lesquelles une démolition nécessaire pour le bien public devra être exécutée en respect des droits du citoyen, et définit trois cas de démolition.

Le point fort de la loi : le plan d'occupation des sols

La loi UDHA s'attache avant tout à répondre au droit au logement des sans-abri et des citoyens les plus démunis. Les gouvernements locaux devront développer un plan d'occupation des sols cohérent en fonction du nombre de sans-abri et de citoyens défavorisés recensés dans leur région afin de leur assurer un logement. L'ensemble des opérations est régi par le Plan national pour le développement urbain et l'habitat.

Les clauses du plan exhaustif et continu pour le développement urbain et l'habitat prévoient six objectifs fondamentaux énumérés dans l'article I, paragraphe 2, et qui peuvent être résumés de la façon suivante : (1) l'amélioration des conditions de vie des citoyens défavorisés et des sans-abri en leur assurant un logement décent et abordable ; (2) un plan d'occupation des sols ; (3) l'application d'une politique pour la régulation et le contrôle de la croissance urbaine ; (4) titularisation des bénéficiaires du programme tout en préservant les droits des petits propriétaires et en assurant le paiement d'une juste compensation ; (5) encourager l'engagement de la popu-

lation dans l'effort de développement urbain, et (6) développer les moyens mis à la disposition des gouvernements locaux pour mener à bien programmes et projets de logement.

Protéger les défavorisés des démolitions arbitraires

Dans le cadre de la loi UDHA, le paragraphe concernant l'expulsion et la démolition commence avec la déclaration suivante : « Il faut limiter, dans la mesure du possible, les expulsions et les démolitions ». Même s'il n'abolit pas les expulsions et les démolitions, le texte les déconseille clairement. Cela implique qu'il est préférable de traiter les conditions de logement déplorables des citoyens défavorisés qui nuisent au bon fonctionnement de la société par le truchement de négociations rationnelles, et non par la violence.

Programme communautaire pour l'accès à la propriété

L'article VIII de la loi UDHA stipule : « Le Programme communautaire pour l'accès à la propriété (CMP) est un programme organisé par la National Home Mortgage Finance Corporation et destiné à subventionner les associations légales de citoyens défavorisés et de sans-abri visant à faciliter l'accès à la propriété selon le principe de la propriété communautaire. L'objectif premier est d'aider les habitants des quartiers défavorisés à devenir propriétaires des terres qu'ils occupent où qu'ils décident d'investir, pour ensuite procéder à l'amélioration de leur environnement en tenant compte de leur revenus ».

Mise en pratique : secteur privé, gouvernements locaux et organisation populaire

Faciliter l'accès au logement des populations défavorisées en leur proposant des logements à prix réduits, grâce aux programmes à long terme novateurs tels que le « Programme communautaire pour l'accès à la propriété » et le « Programme de prêt unifié », peut entraîner à long terme la diminution du nombre de squatters. Dans cette optique, la participation et les suggestions du secteur privé pour la construction de logements à prix modérés sont de prime importance. C'est dans ce contexte que la loi prévoit de consacrer au moins 20 % de la surface des zones concernées ou 20 % du budget alloué au projet pour la construction de logements sociaux dans chaque région.

Selon la loi UDHA, les gouvernements locaux (LGU) sont responsables de la mise en application du projet. Les LGU devront coopérer avec les organisations nationales pour le logement appropriées, le secteur privé et les organisations non gouvernementales.

La ratification de la loi UDHA est l'aboutissement d'une longue et fastidieuse lutte menée par différents groupes de pression. Ce secteur margi-

nalisé (OCB et ONG) a prouvé qu'en s'organisant il était possible de parvenir à ses fins en œuvrant pour des réformes sociales réelles. La loi UDHA fait date dans la lutte des citoyens défavorisés. Pourtant, tout comme l'auteur le précise, le gros du travail reste à faire pour que les vrais bénéficiaires de la loi puissent enfin jouir des avantages promis.

Outre la formulation politique, il faut avant tout que les hommes de lois se regroupent au sein d'une structure qui pourrait bénéficier de leur expérience juridique afin d'étoffer les textes en vue d'une meilleure politique sociale. Même si elle demeure imparfaite, la loi UDHA représente un premier pas vers la reconnaissance des droits des citoyens défavorisés.

MOTS CLÉ : PHILIPPINES/POLITIQUE DU LOGEMENT ; PAUVRETÉ URBAINE ; PLAN D'OCCUPATION DES SOLS ; SANS-ABRI ; POLITIQUE DE LA VILLE.

Fiche HIC n° 53, octobre 1994, rédigée par Habitat International Coalition, Cordobanes 24, Col. San Jose Insurgentes, Mexico D.F., CP 03900, Mexique.

Source : Joel E. Tabora, Institute on Church and Social Issues, Social Development Complex, Ateneo de Manila University Campus. PO Box 1605, 1099. Manila, Philippines.

En Roumanie. La situation du logement en 1993  
vue par l'association des locataires, dans un processus de  
mutation sociale vers une économie de marché

#### Origines de l'association

L'Union nationale des associations de locataires de Roumanie (UNAL) a été fondée fin 1990 par un petit groupe d'enthousiastes, dans la foulée frénétique des événements de décembre 1989, lorsque beaucoup de gens commençaient à se poser, d'une manière pratique, le problème des droits de l'homme.

#### Objectifs

Du point de vue de l'UNAL, ce qui s'imposait en tout premier lieu, c'était d'améliorer la situation des associations de locataires (créées par l'effet de la loi, après la Seconde Guerre mondiale) parallèlement à la construction d'immeubles dont l'État était le propriétaire. La raison d'être de ces associations était – et elle l'est encore – de gérer les habitations et de mettre en application les dispositions des autorités. En même temps, les associations de locataires étaient un moyen de contrôle des populations urbaines pour le compte du pouvoir communiste. Il va sans dire que les lois concernant l'habitat et les locataires étaient conçues dans ce sens.

Après décembre 1989, le pouvoir communiste, en tant que tel, a disparu, mais les lois sont toujours là, bien qu'elles ne correspondent plus ni à l'esprit du temps ni à l'évolution de l'économie et sont, la plupart du temps, caduques.

#### Un enjeu de taille

Voici donc un des objectifs fondamentaux de notre action : changer la législation concernant les associations de locataires (il y en a plus de 23 000 en Roumanie, rassemblant des millions de personnes) dépourvues de tout contrôle mais surtout abandonnées à leur sort, privées de toute assistance, dans le quasi-vide législatif qui s'est installé depuis trois ans et qui rend possible toutes sortes d'abus.

#### Problème de monopole

La principale source de ces abus, ce sont les régies autonomes qui fournissent l'énergie, l'eau et les services de salubrité. Elles sont devenues de vrais monopoles, des États dans l'État, ayant, jusqu'ici le droit d'imposer leurs tarifs et toutes sortes de conditions contractuelles onéreuses pour les associations de locataires. Et, comble de l'abus, ces monopoles ont la possibilité de prélever des comptes en banque des associations toute somme dont elles considèrent être redevables, et ce sans avoir l'avis des titulaires. A ce jour, notre combat est dirigé contre le plus grand abus – les tarifs imposés par les dites régies. Les tarifs étaient précédemment soutenus par le Gouvernement par des subventions qui sont sur le point d'être supprimées, ce qui rendra ces dépenses insupportables pour la majorité des familles.

Problème de l'économie de marché

La suppression des subventions de l'État – mesure s'intégrant dans le processus de transition vers l'économie de marché – nous ne la contestons pas. Le problème qui se pose est celui des tarifs proprement dits, calculés par les régies selon leur nécessité de couvrir des pertes énormes et des salaires qui sont, actuellement, les meilleurs en Roumanie. Et tout cela avec en toile de fond l'absence quasi-totale d'appareils de mesure de l'énergie thermique et de l'eau fournie.

Les immeubles construits par l'État, pendant quatre décennies, l'ont été d'une manière qui ne permet pas la comptabilisation individuelle, par appartement, de l'énergie et de l'eau consommées. Voici donc une source de malentendus, de mécontentements et souvent de conflits.

Cette situation nous offre l'image des grandes différences existant entre nos problèmes et ceux des associations de locataires des pays occidentaux. Je dois ajouter à cela que jusqu'ici, pour nous, le loyer des appartements qui sont propriété de l'État n'est pas un problème, tellement il est peu élevé et que l'expulsion n'existe pratiquement pas.

MOTS CLÉ : LOGEMENT ; ÉTAT ; POLITIQUE DU LOGEMENT ; ÉCONOMIE ; FINANCEMENT DU LOGEMENT ; MARCHÉ ; CHANGEMENT ÉCONOMIQUE ; CHANGEMENT SOCIAL ; ASSOCIATION DE LOCATAIRES ; PARTICIPATION DES LOCATAIRES ; LÉGISLATION DU LOGEMENT ; SERVICE ET ÉQUIPEMENT COLLECTIFS ; PRODUCTION DU LOGEMENT ; MARCHÉ DU LOGEMENT ; COÛT DU LOYER ; POUVOIR PUBLIC NATIONAL.

Fiche Charte n° 120, rédigée par Adrian Costa, UNAL, juillet 1993. Sources : Adrian Costa. UNAL, Union nationale des associations de locataires de Roumanie, Aleea Lunguletu n° 6. Bloc d14. Sc.5. Ap.198. Ptt 39. Bucarest. Roumanie.



# DÉCLARATION DE SALVADOR :

## Cinquième principe

---

Articuler les rythmes

administratifs et politiques

avec les rythmes sociaux

---

1. Les quartiers et les villes sont, tout comme les humains des organismes vivants, des systèmes bio-socio-techniques complexes.

L'être humain est régi par un ensemble de rythmes cycliques qui vont de quelques secondes au jour, au mois ou à l'année. Ces rythmes peuvent s'adapter aux événements extérieurs, mais ils doivent être globalement respectés. A ces rythmes biologiques correspondent de nombreux rites sociaux.

De la même manière, un quartier a ses rythmes, ses rites et ses temps, ils en font la richesse et l'originalité. Ces rythmes doivent être respectés, mais ils peuvent être utilement pris en compte pour permettre l'adaptation du quartier aux mutations de l'environnement et aux politiques qui lui sont appliquées.

2. Dans la pratique, il s'avère souvent difficile d'infléchir les systèmes et les rythmes administratifs et politiques. C'est surtout au niveau local qu'une synthèse entre les différents rythmes,

administratifs et politiques, peut être valablement réalisée, dans le cadre de la réalisation d'un projet.

L'énoncé clair des responsabilités locales dans la construction des projets et leur mise en œuvre doit permettre d'articuler rythmes administratifs et rythmes sociaux, y compris quand les financements nationaux sont importants.

3. La prise en compte des rythmes de la vie des quartiers par les rythmes administratifs est facilitée quand sont définis des critères et des modalités simples et transparents pour le financement des politiques et des projets.

## Trois fiches d'expériences

La prise en compte des rythmes de la vie des quartiers et des habitants par les pouvoirs publics et l'administration est une condition indispensable de réussite.

Trop vite menés, les projets ne sont pas investis par les habitants, trop longs à aboutir, les habitants se découragent.

### Lyon

A Lyon, en France, dans un groupe de logements sociaux anciens, une association de locataires réussit à imposer à l'office propriétaire des logements une concertation étroite pour la réhabilitation des immeubles et le respect des délais indispensables pour qu'évoluent les esprits et les actes.

### Guatemala

Après un séisme, l'ONG « Action d'urgence internationale » propose aux habitants de reconstruire leurs maisons à partir d'un modèle type, adapté au risque sismique, utilisant des techniques nouvelles, peu coûteuses, pour permettre une bonne compréhension des techniques et développer l'intérêt de la population. Les modèles sont construits « en prenant le temps » d'organiser des échanges à chaque étape de la construction.

A l'inverse, certaines stratégies constituent de véritables contre-exemples en matière de respect des rythmes :

- Ainsi plusieurs barrages réalisés par la Banque mondiale en Inde, au Brésil et en Chine ont entraîné de graves problèmes humains et écologiques, difficiles à réparer, faute d'avoir pris auparavant un temps suffisant pour la concertation et les études approfondies qui s'imposaient.
- En France, les démarches de financement, par l'État, des initiatives des habitants sont longues et compliquées et à renouveler chaque année. Ces complications entraînent fréquemment le découragement des habitants porteurs de ces projets. Pourtant, quand il y a une véritable volonté des décideurs locaux, les choses peuvent aller autrement, en témoigne l'expérience conduite dans la région Nord-Pas-de-Calais.



A propos du statut des habitants dans la réhabilitation (être partenaires) ; paroles de locataires sur l'opération de la cité Tony Garnier à Lyon 8<sup>e</sup> (Rhône) : du pouvoir de décision au partage de convictions

Ici l'échange est le résultat d'une revendication de participation des habitants. Une association de locataires est engagée, depuis des années, dans le processus de concertation (467 logements ; maître d'ouvrage Office public HLM de la Courly).

Une cité HBM (Habitation bon marché) des années trente livrée alors sans salle de bains, ni chauffage, ni eau chaude. Le propriétaire n'a procédé depuis à aucune amélioration. La population est souvent âgée. Certaines familles sont là depuis 2 ou 3 générations. Une cité sans vacance, toujours attractive, dans un quartier – les États unis – dont elle est le centre. Une tradition associative ; une population attachée au quartier, même si l'image extérieure est médiocre. Un Comité des locataires est créé en 1983. Il prend appui sur des habitudes de mobilisation et de forts réseaux familiaux. La question est alors la réfection des façades par un Office au patrimoine important éclaté dans l'agglomération, de fonctionnement très centralisé et absent, de fait, du terrain. Bien des locataires qui ont procédé aux aménagements essentiels ont le sentiment d'être « propriétaires ».

Pour devenir interlocuteur légitime, l'association choisit d'« occuper le terrain » (réunions publiques, fêtes, etc.), non pour se substituer aux institutions et aux techniciens mais pour que soient pris en compte des habitants-partenaires. Auprès de la Communauté urbaine, de l'OPHLM, des contacts personnalisés et suivis instaurent la confiance. Des résidents très actifs soutiennent la dynamique (des problèmes pour « canaliser » cette énergie de mobilisation en viennent à se poser à l'association...). L'apprentissage du partenariat se fait aussi à travers l'application de procédures novatrices (Banlieues 89, Développement social des quartiers, etc.).

1985 : objet de conflits, une première tranche de réhabilitation est réalisée sans concertation dans des logements occupés. L'association pallie l'absence de l'organisme et assure le lien entreprises-locataires. 1988, seconde étape : un « conciliateur » est mis en place par l'office. Une antenne décentralisée sur le quartier et une équipe chargée de la coordination favorisent l'action. La troisième tranche (1990) s'effectue en étroite

concertation avec les habitants. L'association participe à l'intégralité du suivi.

Les difficultés qu'elle a rencontrées :

- s'adapter au jargon des techniciens et trouver un langage commun pour lever des incompréhensions ; prendre du recul, sortir de la cité pour puiser à d'autres expériences,
- maîtriser le temps pour qu'évoluent les esprits et les actes ; veiller à rester très proche des intérêts des résidents,
- faire la part des besoins d'une nouvelle population à venir et des occupants plus âgés (satisfaits d'améliorations plus simples),
- savoir jouer avec les tentations de «récupération» du travail accompli par la volonté des habitants, de la part des politiques, notamment. Se pose ici le problème de la pérennité d'accords passés avec des élus, des responsables qui changent souvent et remettent en question des projets négociés.

Les moyens financiers de l'association sont très limités : se voit formulé le souhait d'un financement alloué aux associations, dans le cadre d'opérations de réhabilitation, pour qu'elles se constituent et puissent fonctionner. L'instance municipale est interpellée.

L'association de locataires a réussi à se faire reconnaître comme interlocutrice. De manière dynamique, inventive, voire «stratégique», elle a cherché à prouver sa légitimité par l'action, appuyée par la volonté des habitants d'être acteurs et non spectateurs au moment de la réhabilitation. Sa prise de responsabilité s'est accompagnée d'une grande capacité à rechercher le progrès et à prendre du recul par rapport à son action : se garder d'une attitude «fusionnelle» avec les institutions ; adhérer à la recherche d'une culture commune aux acteurs par la formation, sans se «professionnaliser» ; faire tomber les préjugés des institutionnels par une démarche de dialogue direct ; savoir identifier les compétences à mettre en relation, sans confusion des rôles ; veiller à recentrer le débat sur les besoins exprimés ; forcer le respect par des actes et des comportements. Une réelle expérience forgée avec le temps et non dans l'urgence, une ténacité qui ne trouve sa pareille que dans l'investissement de ses membres. A ne pas décevoir.

MOTS CLÉ : FRANCE. LOGEMENT ; LOGEMENT SOCIAL ; RÉHABILITATION ; ASSOCIATION.

Fiche DPH n° 01715, réalisée par Paul Dalmas Alfonsi dans le cadre de l'évaluation de la politique de réhabilitation du logement social, animée par la Direction de l'Habitat et de la Construction du ministère de l'Équipement, du Logement et des Transports, Arche de la Défense, Paroi Sud,

92055 Paris-La Défense Cedex 04. Sources : Béatrice Coudry. Direction régionale de l'équipement Provence-Alpes-Côte d'Azur (DRE PACA) ; Atelier régional rencontre réhabilitation Paca. Consultable au : Centre d'études techniques de l'équipement Méditerranée. BP 37000. 13791 Aix-en-Provence Cedex 03. Tél (16) 42 24 79 76.

Exemple d'un projet réussi de reconstruction d'urgence au Guatemala, suite au séisme de mars 1976, où la démarche prenait en compte le contexte culturel local

Suite au séisme du Guatemala en 1976, de nombreuses agences d'aide s'investirent dans la reconstruction d'urgence. L'expérience qui suit fait partie de ces efforts.

Après quelques déboires par rapport aux différents projets entrepris, l'équipe d'urgence dont il est question décida de modifier son approche.

Si elle n'avait pas beaucoup de moyens en termes financiers et si cette limite devait être prise en considération pour déterminer l'action à entreprendre, il n'était plus question de s'engager dans un processus sans un minimum de réflexion.

L'action fut d'abord basée sur deux idées : la première était le leitmotiv de l'association « Ne pas travailler POUR mais AVEC... » et la seconde « qu'un million de sans-abri représentait deux millions de mains pouvant construire. ».

A partir de ces idées, il devenait désormais impossible de « larguer » une aide ou d'assister un groupe de sinistrés. Et dans la mesure des faibles moyens, une stratégie s'est dessinée.

Plutôt que de construire des maisons pour des gens, il s'agissait de bâtir une seule maison modèle, sur l'axe principal du village. La construction n'aurait d'autre but que d'utiliser des techniques parasismiques avec toutefois, deux critères supplémentaires :

– La maison devait être construite avec un minimum de matériaux qui étaient difficiles à trouver localement, et surtout dont le coût pouvait représenter un obstacle.

– Il était important que la construction, une fois finie, ne puisse se démarquer des autres maisons. Ce deuxième critère était plutôt une question esthétique... mais il est apparu par la suite qu'il s'agissait d'une dimension culturelle qui faisait toute la différence entre les abris « importés » (bois, plastique, papier goudronné...) et de ce fait, le projet devenait acceptable, intégrable et adaptable.

Le principe était simple : les constructions traditionnelles étaient en « adobe », c'est-à-dire fabriquées à partir de briques en terre et de paille mélangées. Celles-ci étaient posées à plat en absence de toute infrastruc-

ture. Le résultat donnait des murs épais (isolant thermique) mais meurtriers en cas de séisme. Une partie des victimes était morte étouffée sous les décombres.

Il fallait aussi respecter un espace vide entre les murs et le toit pour l'évacuation des fumées (cuisine).

L'approche était donc basée sur le fait qu'une maison antisismique devait avoir des murs plus légers et une infrastructure destinée à maintenir l'ensemble... rigidifier en quelque sorte les murs. L'équipe opta donc pour une infrastructure en bois, avec une utilisation minimum de ce matériau afin d'en limiter le coût. Quant aux briques, il paraissait évident que celles-ci devaient être posées sur chant, ce qui donnait des murs à la fois suffisamment isolants tout en restants légers. Le seul problème restait la solidité des murs... chose qui trouva réponse dans l'utilisation de bandes métalliques, récupérées dans les chutes destinées à la fabrication de capsules de Coca-Cola.

Les bandes métalliques retenant les briques et, posées en croix, ajoutaient une solidité à l'ensemble. Enfin, la structure était renforcée par l'introduction de « renforts », c'est-à-dire des bois d'angle et des techniques de « triangulation ».

Une fois terminée, un crépi devait recouvrir le tout, rendant ainsi la maison identique aux autres.

Le but était donc de provoquer une réaction – une réflexion – des habitants locaux. L'équipe prit soin de ne pas se presser dans le travail, chaque étape dans la construction étant l'occasion de rencontres et de discussions. Si la technique se révélait intéressante auprès de la population, le reste, c'est-à-dire la propagation de l'idée, se ferait tout seule.

Quatre mois après, peu de temps avant le départ de l'équipe, celle-ci constata avec une certaine satisfaction que si la technique n'était pas adaptée d'une façon globale (d'ailleurs, ce n'était pas la prétention), de multiples exemples du principe de construction, réadaptés en fonction des matériaux immédiatement disponibles témoignaient qu'une petite expérience réfléchie, bénéficiant de peu de moyens, pouvait aussi avoir son impact (les bandes métalliques, par exemple, furent remplacées par des bois).

L'habitat est une forme d'expression culturelle. Ce qui n'est pas intégrable sera soit rejeté, soit réadapté si cette dernière possibilité est localement concevable et acceptable.

MOTS CLÉ : GUATEMALA. CATASTROPHE NATURELLE ; AMÉLIORATION DES TECHNIQUES TRADITIONNELLES ; AUTOCONSTRUCTION ; CONSTRUCTION TRADITIONNELLE ; HABITAT ; HISTOIRE DE DÉVELOPPEMENT ; HISTOIRE DE RÉUSSITE ; INTERCULTUREL ; LOGEMENT ; PROCÉDÉ DE CONSTRUCTION ; PROCESSUS D'INNOVATION.

Fiche DPH n° 04039, rédigée par Tom Roberts, AUI, Action d'urgence internationale, mai 1993. Sources : Tom Roberts. Action d'urgence internationale, 10 rue Felix Ziem, 75018 Paris. Tél. : 42 64 75 88.

En Inde, au Brésil et en Chine grands désastres :  
la politique volontariste d'investissement de la Banque  
mondiale provoque l'expulsion des habitants et des désastres  
écologiques

#### Le contexte général

La Banque mondiale a une prédilection pour financer les grands barrages. Elle raffole de ces mega projets non seulement parce qu'ils font partie du modèle de développement dominant mais aussi parce qu'ils satisfont ses besoins d'investissements massifs. Un récent rapport interne à la Banque (le rapport Wappenhans) a confirmé en effet que l'excès de capitaux disponibles provoque une politique volontariste d'investissements au détriment de toute considération.

C'est ainsi que la Banque a financé les barrages de Kedung Ombo (Indonésie) ; Pak Mun (Thaïlande) ; Icha (Inde) ; Balbina, Tucurui et Itaparica (Brésil), Yaceryta (Argentine) et Ruzizi (Rwanda et Zaïre) dont les conséquences sont désastreuses d'un point de vue écologique et humanitaire. Des milliers de personnes ont été déplacées ou le seront bientôt comme dans le récent cas de la Vallée de Narmada en Inde où la Banque vient d'approuver le financement du plus important des barrages de cette vallée, le barrage Sardar Sarovar.

#### Les acteurs impliqués dans quatre grands projets de barrages

##### 1. Le barrage de la vallée de Narmada, Inde

Le 23 octobre 1992, le destin de la vallée de Narmada en Inde centrale et de ses habitants pour la plupart des Adivasis, une minorité ethnique, a été tranché. Le conseil d'administration de la Banque mondiale a en effet décidé de ne pas suspendre le financement du plus grand barrage à construire, le barrage Sardar Sarovar, en dépit de l'opposition des organisations non gouvernementales indiennes (en particulier Narmada Bachao Andolan, Mouvement pour sauver la Narmada) et du rapport d'une commission indépendante chargée par la Banque d'évaluer l'impact du projet sur l'environnement et sur la société, lequel avait recommandé à la Banque de se retirer du projet.

Ce barrage gigantesque, déjà réalisé à 15 %, créera un réservoir long de 215 kilomètres et d'une capacité de 9500 millions de m<sup>3</sup>. Sa capacité de production électrique devrait être de 300 mégawatts, il permettra d'irriguer 1,8 millions d'hectares et de fournir de l'eau à plusieurs régions victimes de la sécheresse. Mais le projet va aussi provoquer l'expulsion de 100 000 personnes réparties dans 245 villages et la destruction d'irremplaçables surfaces agricoles et forestières ainsi que d'un nombre incalculable d'espèces végétales et animales. Les programmes de réinsertion prévus par le Gouvernement indien ne concernent qu'un quart des populations affectées et, de surcroît, ils sont irréalisables faute de terres disponibles.

## 2. Le barrage de Balbina, Brésil

En 1986, la Banque mondiale permettait l'achèvement du barrage de Balbina, assurant son financement de 550 millions de dollars pour un coût global officiel de 750 millions de dollars et officieux de 1 milliard de dollars. En octobre 1987, la station hydroélectrique de Balbina était fermée à cause de problèmes techniques insolubles et d'un déficit grandissant. La mise en eau avait recouvert 236 000 hectares de forêt tropicale qui n'avaient pas été déboisés. Les débris de la flore obstruent les turbines, les eaux stagnantes favorisent la prolifération des moustiques. Le désastre écologique s'accompagne d'un désastre social pour les deux villages indiens des Waimiris Atraoris déplacés de force et pour les fermiers qui n'ont reçu aucun dédommagement pour leurs terres inondées.

## 3. Le barrage de Tucuruí, Brésil

La Banque mondiale n'a pas financé le barrage de Tucuruí qui doit être construit afin de produire l'électricité nécessaire au fonctionnement du complexe industriel de Grand Carajas, lequel a déjà détruit 400 000 kilomètres carrés de forêt amazonienne et chassé 10 000 indiens de leurs terres. Mais la Banque a versé 304,6 millions de dollars pour le projet de mine de fer qui constituait l'infrastructure de base de l'ensemble du plan (coût total : 4 milliards de dollars).

## 4. Le barrage de Changjiang, Chine

En mars 1992, le Congrès national du peuple chinois a décidé d'inclure dans son plan décennal la construction d'un immense barrage sur la rivière Changjiang. Il s'agirait, grâce à cette énorme construction de 185 mètres de haut et de 2 kilomètres de long, de produire de l'électricité, de réguler une partie de ce fleuve long de 6 000 kilomètres et de le rendre navigable mais de déplacer 1 000 000 de personnes, ce qui serait le plus grand déplacement massif de population, plus important que celui de l'Éthiopie dans les années quatre-vingt. Mais la construction de ce barrage aurait aussi pour conséquences d'inonder des surfaces cultivées et un nombre impor-

tant de villes (dont les centres urbains de Fuling et de Wanxia), de menacer l'activité agricole en aval du barrage et de ruiner les riches pêcheries du delta. Ce projet, dont le coût est chiffré à 11 milliards de dollars, n'est pas encore lancé, le Gouvernement chinois a pour l'instant suspendu la décision à la suite de discussions au sein des instances locales.

Les réactions de la Banque mondiale  
face aux oppositions

La Banque mondiale, potentiel bailleur de fonds dans le cas du barrage de Chanjiang, s'est contentée de plaider pour une mise en conformité des programmes de réinstallation des personnes et de protection de l'environnement avec les critères internationalement reconnus du «développement soutenable».

A propos du cas de la Vallée de Narmada, elle a dû nommer une commission indépendante d'évaluation des impacts mais elle a finalement ignoré les recommandations de cette commission.

La Banque mondiale cherche à se donner une image de banque verte et humanitaire en imposant des mesures palliatives aux gouvernements ou en nommant des commissions d'enquêtes, mais quelles que soient ces interventions «humanitaires», les expulsés deviennent rapidement de véritables réfugiés du mal développement – sans d'ailleurs que le développement régional escompté au nom duquel ces personnes ont été sacrifiées soit réalisé. Il semble plutôt que de telles mesures servent à jeter de la poudre aux yeux au public non averti.

Seules jusqu'à présent les actions des opinions publiques ont contraint la Banque à renoncer à certains projets : elle a renoncé au barrage sur la Chico aux Philippines, et à celui sur la Namchoan en Thaïlande, mais aussi au financement des projets sur la Xingu en Amazonie.

Étant donné l'impact des opinions publiques et des groupes de pression sur les actions de la Banque, qui malgré tout, cherche à valoriser son image, le contrôle de l'usage des fonds de l'Association internationale de développement, institution affiliée à la Banque, reste un atout important. Les contribuables des pays membres de la Banque, pourraient donc, à travers notamment des organisations non gouvernementales exiger un tel contrôle : dans l'exercice de cette citoyenneté se situe sans doute le seul espoir d'éviter de nouvelles catastrophes.

MOTS CLÉ : EAU ; TECHNOLOGIE ; FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT ; ENVIRONNEMENT ; ÉCOLOGIE ; ÉCHEC ; BAILLEUR DE FONDS ; ÉNERGIE ; ÉNERGIE HYDRAULIQUE ; HABITAT ; EXPULSION DE LA TERRE ; EXPULSION DU LOGEMENT ; BANQUE MONDIALE ; ÉTUDE D'IMPACT ; ÉCOSYSTÈME ; OPINION PUBLIQUE.

Fiche Charte n° 94, rédigée par HIC suivant Le Monde Diplomatique du 1<sup>er</sup> février 1993. Source : HIC, Habitat International Coalition. Cordobanes 24. Col. San Jose Insurgentes. 03900 Mexico DF. Tél. (52) 5/651.68.07 – Fax (52) 5/593.51.94. Enrique Ortiz.

## DÉCLARATION DE SALVADOR :

### Sixième principe

---

## Mettre en place des dispositifs de financement cohérents avec les objectifs poursuivis

---

1. Une part significative du financement doit provenir du niveau national et manifester :
  - la nécessaire solidarité nationale face aux phénomènes d'exclusion,
  - la cohérence des moyens financiers engagés avec l'ampleur des défis.Il est recommandé que cela s'exprime par un engagement ferme et à long terme du gouvernement sur la part du revenu national consacré à la réhabilitation de quartiers précaires ou dégradés.
2. L'importance des enjeux, l'impact de l'ouverture internationale sur le développement des pays appellent l'expression de la solidarité internationale dans le financement des politiques et des projets. Cette contribution des organisations gouvernementales et non gouvernementales internationales participe, par ailleurs, à garantir la continuité des politiques et des projets.
3. Pour chaque quartier il est nécessaire que les moyens alloués par la collectivité nationale ou

locale à la réhabilitation soit une somme globale permettant une grande souplesse d'affectation à un domaine d'action ou à un autre.

4. Cette somme globale doit pouvoir se transformer en produits financiers différenciés :
  - pour pouvoir financer selon des modalités différentes le foncier, les infrastructures, les services urbains, l'amélioration des logements, l'animation du processus, l'organisation des habitants et l'échange d'expériences, l'action économique,
  - pour pouvoir combiner différemment selon les domaines investissement public et investissement privé, des familles ou d'agents économiques,
  - pour créer des produits différenciés selon les urgences à court terme ou les actions à très long terme.

L'échange international d'expériences entre professionnels devrait porter essentiellement sur cette ingénierie financière tant les formules possibles sont diverses.

5. Les critères d'allocation des fonds publics doivent impérativement être :
  - simples,
  - transparents,
  - soumis à évaluation périodique.Ils doivent être cohérents avec la philosophie d'ensemble et reposer principalement :
  - sur la démonstration qu'ont été mis en place au niveau local un dispositif et un projet permettant le respect des six principes de la Déclaration de Caracas,
  - sur les principes du développement soutenable, prenant en compte les rapports entre les hommes, les rapports entre les hommes et leur milieu et la sauvegarde des intérêts des générations futures,

- sur des encouragement à l'auto-organisation.

6. L'expérience prouve que dans les politiques de promotion humaine de réhabilitation et de développement local, l'argent prêté est d'autant mieux remboursé que la population connaît l'usage qui sera fait des sommes remboursées. C'est ce qui donne tout leur intérêt aux fonds de roulement qui se réinvestissent dans des objets analogues.
7. Des mécanismes de contrôle social des sommes allouées à la réhabilitation sous toutes ses formes doivent être mis en place.
8. Dans les calculs économiques et le financement des programmes, l'apport en travail des habitants, pour l'amélioration du logement, la réalisation de services collectifs et la conduite même des processus de réhabilitation doit être explicitement prise en compte.
9. Le droit au crédit, c'est-à-dire à la confiance est un droit essentiel pour lutter contre l'exclusion. Les banques commerciales classiques sont en général mal outillées pour consentir des crédits à une population qui n'offre guère de garanties. D'où l'importance de mettre en place des banques solidaires dont les principes de fonctionnement et les garanties exigées soient compatibles avec les caractéristiques de la population concernée. L'expérience internationale montre que c'est possible et que ça marche.



## Trois fiches d'expériences

Pour chaque quartier, chaque action, il est indispensable que les moyens financiers alloués soient suffisamment durables, souples et transparents. Financements publics et privés doivent jouer des rôles complémentaires et l'apport en travail des habitants doit être pris en compte.

### Dacca

Un simple particulier, choqué par l'impossibilité pour les pauvres d'obtenir des prêts auprès du système bancaire commence un système de prêts sur ses propres deniers. Il est si bien remboursé que les prêts se multiplient jusqu'au jour où il décide de créer la Grameen Bank qui, grâce à l'épargne de tous, prête chaque mois 5 millions de dollars remboursés à 99 %.

### Fortaleza

Au Brésil, un programme de construction de logements en aide mutuelle est mené grâce à un cofinancement obtenu de la municipalité, des habitants, de contributions tirées d'activité à caractère social et des micro-entreprises développées autour des chantiers de construction.

### Thaïlande

En 1992, le gouvernement crée un « office de développement communautaire urbain » destiné à financer l'initiative locale communautaire grâce à un système de crédit intégré permettant de soutenir des projets très variés.



## Origine et développement de la Grameen Bank à Dacca

### Origines du projet

« Je n'avais pas l'intention de créer une banque, mais je me demandais comment les pauvres pourraient améliorer leurs conditions de vie. En 1974, nous avons eu une famine ; j'étais dégoûté de l'inutilité de ce savoir économique que j'enseignais. Je connaissais quelqu'un qui voulait emprunter pour développer son affaire, mais aucune banque n'acceptait. J'ai résolu le problème en prêtant de ma poche, mais ce n'était qu'une solution personnelle ; je cherchais une solution institutionnelle. Je m'offris comme garant, obtins de l'argent de la banque et le donnai aux gens. En même temps, j'en vins à mettre au point quelques règles de fonctionnement. Ça marchait et j'ai accru mes emprunts à la banque. Le remboursement était de 100 pour-cent, mais la banque n'était pas convaincue par la démonstration : ce que vous faites est à trop petite échelle, ça ne prouve rien. Alors, je l'ai fait dans sept villages, mais la banque n'y croyait pas. Puis, j'ai fait ces prêts dans un district entier que les banquiers avaient identifié pour moi. Ils n'étaient toujours pas convaincus. Alors, j'ai décidé de créer ma propre banque... ».

### Enjeux de l'action

Tout être humain a des aptitudes, mais la société refuse de lui faire confiance : vous leur liez les mains et puis vous leur faites la charité ! Ils n'ont pas besoin de votre charité, mais déliez leurs mains ! Le crédit est un droit humain fondamental. Il doit être accordé même aux pauvres. Avec lui, vous donnez le pouvoir de maîtriser des ressources, de produire un revenu. Des gens qui croyaient n'être rien découvrent tout d'un coup qu'ils peuvent changer leur vie.

### Évolution de la situation

Pas de changement spectaculaire dans les villages entre 1976 et 1989. De l'extérieur, il n'y a pas de différence entre un village avec Grameen Bank et un village sans Grameen Bank. Mais parlez avec les gens, voyez la dignité dont leur vie est empreinte ; ils ne dépendent de personne, ils envoient leurs enfants à l'école, ils ont une meilleure maison...

### Population concernée

En 1989, la Grameen Bank est implantée dans 12000 villages, compte 571 agences (branches) succursales et 530000 membres, dont 86 pour-cent de femmes.

### Services rendus : Emploi. Logement. Éveil

Nous prêtons 5 millions de dollars chaque mois avec un taux de remboursement record de 99 pour-cent. Lancés en 1986, les prêts au logement sont devenus très importants. L'épargne totale en 1989 dépasse 10 millions de dollars : chaque personne met de côté 1 taka (0,20 FF) par semaine.

### Financement/Staff/Réseaux

L'institution fonctionne désormais largement sur fonds propres. Elle emploie 8000 personnes payées comme les autres employés de banque. Des tentatives analogues se développent en Afrique (Burkina, Mali, Guinée, Niger, Malawi, Tanzanie), en Asie (Malaisie, Indonésie, Philippines, Vietnam, Thaïlande, Inde, Sri Lanka, Népal) et en Amérique (États-Unis, Canada, Bolivie, Colombie, Pérou).

### Évaluation

La Grameen Bank offre le système le plus sain de financement du logement qui existe. Voilà de l'organisation, mais avec un fondement technique !

### Perspectives

Nous essayons d'atteindre autant de gens que possible : 1000 succursales en 1992. Essai d'institutionnalisation pour protéger les membres de toute catastrophe.

### Atouts

«La tontine africaine, affirme Yunus, est la plus proche version de la Grameen Bank. On peut en dire autant des pratiques analogues d'épargne forcée existant partout dans le monde».

### Handicaps

Quand nous commençons dans un nouveau village, nous rencontrons toujours une opposition de la part des religieux, mais nous savons maintenant comment mener l'affaire pas à pas. Il n'y a pas beaucoup d'obstacles. C'est une question de rythme : nous ne voulons pas progresser trop vite (nous risquerions de trébucher), ni trop lentement (nous n'avancerions plus).

MOTS CLÉ : BANGLADESH. BANQUE ; PRÊT ; ÉPARGNE ; LOGEMENT.

Fiche DPH n° 00700, rédigée par Noël Cannat en entretien avec Muhammad Yunus – Grameen Bank en avril 1989. A noter : Deux contacts pouvant fournir des renseignements sur la Grammen Bank : Asian Coalition for Housing Rights. PO Box 24-74. Bangkok 10240. Thaïlande. Tél. : 66 538 09 19 Fax : 66 539 99 50. Samsook Boony Abancha. Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'Homme, 38 rue Saint-Sabin, 75011 Paris, France.

Au Brésil à Fortaleza. Du « Mutirao 50 » (autocons-truction en aide mutuelle) à la « Résidence de l'aube nouvelle » : originalité de remboursement des coûts aux autorités locales

#### Objectifs du projet

Il s'agit d'un programme de construction d'une cinquantaine de logements en aide mutuelle (mutirao) à Fortaleza (Brésil). L'objectif principal du programme est de fournir un soutien à la municipalité de Fortaleza pour la formulation d'une politique locale de logement populaire en promouvant des innovations et en renforçant le processus d'organisation populaire. Une convention entre la mairie et une ONG française, le GRET, comme opérateur, a permis d'expérimenter et de mettre au point des innovations dans cinq domaines :

- innovations technologiques adaptées à la construction de logements de faible coût (parpaings de pierre, composants en ferrociment, préfabriqués ciment, briques de terre stabilisée) ;
- micro-entreprises populaires pour la production de matériaux de construction ;
- caisse d'épargne communautaire destinée à collecter l'épargne préalable et à attribuer des crédits pour l'achat de matériaux de construction et l'alimentation du fond de roulement des micro-entreprises ;
- une méthodologie de travail reposant sur le travail communautaire et la participation des usagers ;
- des outils de conception et de gestion du chantier adaptés à la filière de production sociale du logement.

#### Action communautaire

La philosophie générale du programme s'inscrit dans l'action communautaire. La finalité du travail collectif pour la conception, la construction et la gestion du quartier et des logements vise aussi à renforcer cette capacité collective des familles. Cette philosophie a supposé un travail de sensibilisation de la communauté et un accompagnement technique et social effectué par le GRET et l'UAC (Union d'action communautaire) rattachée à la mairie afin que les bénéficiaires réalisent eux-mêmes leurs logements.

Ils ont dû être formés à des tâches spécifiques et complémentaires rendant possible le travail collectif.

Le CONPOR (Conseil populaire du Rondon) est le groupe de base du quartier qui est à l'origine de la demande de logements. Il regroupe environ 200 familles. Il s'enracine dans le « mouvement des sans terre » qui revendiquait un « lopin » de terre pour vivre et habiter. La première année du projet butta contre ce problème épineux. Ce n'est qu'au bout d'un an, après de longues démarches et de longues luttes que le terrain promis par la municipalité devint propriété légale du Conpor. Ce dernier a pu ainsi sélectionner avec l'UAC les familles qui ont bénéficié du projet.

Une des principales originalités du projet se trouve dans les modalités de recouvrement des coûts des logements. Les parties en présence (municipalité, UAC et CONPOR) ont imaginé et accepté un système original de repaiement à partir de trois sources :

- a) une contribution mensuelle de chaque bénéficiaire à hauteur d'un pourcentage du salaire minimum pendant six ans ;
- b) une contribution « sociale » du Conpor à partir du bénéfice des fêtes, des bingos et des locations d'espaces commerciaux ;
- c) une contribution économique de la micro-entreprise : 18 % sur les ventes jusqu'à concurrence de 8,5 salaires minimum.

Le projet a permis la construction de cinquante logements, une crèche pour soixante enfants, un petit centre commercial pour onze magasins, un centre communautaire et une micro-entreprise fonctionnant comme centre de formation et d'apprentissage pour les jeunes du quartier.

Un exemple de projet de logements populaires mené avec la participation conjointe de la municipalité et des habitants. Le point fort de cette expérience se trouve dans la création d'emplois générés par la micro-entreprise pour environ un bénéficiaire des logements sur deux. Il faut préciser que le système original de repaiement des logements a été mis en place dans un contexte peu favorable au repaiement par les habitants : en effet, il existe d'autres projets qui sont de pure assistance et donnent des maisons aux habitants sans se préoccuper de leur développement.

MOTS CLÉ : BRÉSIL. PARTICIPATION POPULAIRE ; AUTOCONSTRUCTION ; ORGANISATION COMMUNAUTAIRE ; PROCESSUS D'INNOVATION ; HABITAT POPULAIRE ; HABITAT URBAIN ; FINANCEMENT DU LOGEMENT ; INNOVATION TECHNOLOGIQUE ; ÉPARGNE ; PRÊTS ; RÉUSSITE.

Fiche DPH n° 00572, rédigée par le GRET suivant un rapport d'Yves Cabannes publié en 1990. Sources : Yves Cabannes, GRET. Rua Ildefonso Albano 935. Aldeota. CEP 60115-000. Fortaleza. Brésil. Tél./Fax : 55/85 252 4991.

## L'Office de développement communautaire urbain (UCDO) en Thaïlande

### Contexte général

En mars 1992, le gouvernement thaï a voté un budget de 50 millions de dollars pour lancer le Programme de développement contre la pauvreté urbaine dans le cadre du 7<sup>e</sup> Plan national de développement économique et social. Ce vote a conduit à la création d'une nouvelle organisation, l'Office de développement communautaire urbain (UCDO) pour mettre en œuvre le programme au niveau national. Les points importants et innovateurs de ce programme et de l'UCDO sont décrits ci-dessous :

### Structure institutionnelle

#### 1. L'organisation du « partenariat ».

L'organisation est dirigée par un comité de direction qui a plein pouvoir pour prendre les décisions sur toutes les politiques de l'UCDO. Même si l'UCDO est une organisation spéciale dépendante de la NHA (Autorité nationale du logement), le comité de l'UCDO a le pouvoir de prendre ses décisions de manière autonome. Le comité est composé de la façon suivante : 3 membres d'organisations gouvernementales (la Banque de Thaïlande, le ministère des Finances et le NESDB), 3 représentants des communautés, 2 des ONG et un du secteur privé. L'administrateur de la NHA est le président du comité et le directeur de l'UCDO en est le secrétaire.

2. Cette organisation utilise les crédits comme un moyen de renforcer les capacités de la communauté à gérer elle-même ses propres problèmes de développement.

Ce mécanisme de crédit renforce le rôle de la communauté en tant qu'initiateur, organisateur, planificateur, gestionnaire et en tant qu'acteur principal du développement et de sa mise en œuvre. Ce système de crédit et sa gestion sont destinés à améliorer progressivement la qualité de l'organisation de la communauté afin de :

1. traiter plus efficacement avec les interlocuteurs extérieurs, et,
2. devenir le cœur d'un processus de développement intégré,
3. créer un système de crédit intégré. Les types de prêts accordés sont destinés, entre autres, à générer des revenus et à créer des fonds renouve-

lables pour le financement du logement. Ainsi, l'UCDO peut accorder des crédits dans le cadre d'un plan de développement communautaire intégré ou d'un Plan directeur de développement communautaire sur une période donnée.

4. La communauté est le moteur principal. L'UCDO encourage et permet la création de différents types d'organisations communautaires et de fédérations qui pourraient être impliquées dans le programme. La stratégie principale consiste à renforcer les compétences de gestion existantes et à trouver des processus par lesquels les organisations peuvent reproduire leurs activités.

5. L'UCDO collabore avec d'autres organisations existantes : gouvernements, autorités locales, ONG, fédérations, professionnels, etc. Elle considère toutes les organisations existantes comme des outils de développement qu'il faut aider et renforcer et comme des partenaires de développement avec lesquels il faut travailler à l'amélioration du programme. De plus, l'UCDO essaie aussi d'encourager et d'initier, partout où cela est possible, un partenariat concret entre les ONG, OG et OCB dans des processus de développement communautaire et de logement, et en particulier ceux qui sont sous le contrôle des autorités locales et d'autres acteurs locaux.

#### Résultats de la première année

Depuis la création de l'UCDO en juillet 1992, jusqu'en novembre 1993, 16 projets ont obtenu des prêts pour un montant global d'environ 125 millions de baht (5 millions de dollars) au profit de 62 communautés et 2977 familles. Six de ces seize projets sont des projets de logement. D'autres projets de logement sont prévus en raison de la crise grave entraînée par l'éviction des communautés urbaines pauvres. Ce programme offre aux communautés des alternatives à l'éviction leur permettant de se loger. Le système de crédit pour le développement du logement, dans lequel les organisations communautaires elles-mêmes sont impliquées, donne une chance à une communauté de commencer son propre projet de développement de logement en réponse aux modes de vie, aux revenus et aux besoins des pauvres urbains.

Les projets réalisés par les organisations communautaires avec ces crédits devraient :

1. réduire le temps de mise en œuvre et mieux répondre aux besoins divers et immédiats, et

2. abaisser le coût opérationnel, fonctionner efficacement, avoir de meilleures chances de réussite et de meilleurs recouvrement des emprunts

Les six projets de logement qui ont obtenu des prêts sont : le Projet Bangna, 56 familles ; le Projet Manangkasila, 258 familles ; le Groupe de

coordination communautaire, 540 familles ; United Slim Development Association, 30 communautés ; et Wat Chanpradittaram.

#### Commentaires

En 1990, avant l'approbation du programme, une étude du programme a été menée par la NHA. L'étude a été réalisée par une équipe indépendante d'ONG avec la participation du Gouvernement, d'ONG, de professionnels et de représentants des communautés. Les résultats de l'étude ont mis en relief plusieurs idées nouvelles et la possibilité de créer et de mettre en place un Programme de développement contre la pauvreté urbaine qui intègre les expériences positives des organisations communautaires des dix dernières années. Ceci a influencé la création de ce programme et de l'UCDO lui-même.

MOTS CLÉ : THAÏLANDE. COOPÉRATION GOUVERNEMENT/ONG ; PAUVRETÉ URBAINE ; FINANCEMENT DU LOGEMENT ; PRÊT ; SYSTÈME DE CRÉDIT.

Fiche HIC n° 82, avril 1994, rédigée par Habitat International Coalition, Cordobanes 24, San Jose Insurgentes, Mexico 03900 D.F., Mexico.  
Source : Eduardo Jorge Anzorena, SELAVIP NEWSLETTER. 994/04.