

Institut de recherche sur l'environnement construit (IREC)

Département d'architecture

Av. de l'Eglise Anglaise 14 C.P. 555

1001 LAUSANNE (Switzerland)

Tél. 41/21/ 693 62.13 (secrétariat 32 97) Fax 41/21/ 693 38 40

E.mail : bolay@dasun1.epfl.ch



ÉCOLE POLYTECHNIQUE
FÉDÉRALE DE LAUSANNE

Planifier autrement: Habitat urbain et Participation populaire en Amérique latine

Un exemple de coopération scientifique au développement urbain entre partenaires
suisses et latino-américains

Argentine, Bolivie, Brésil, Venezuela

Jean-Claude Bolay

Contribution suisse à la conférence mondiale Habitat II, Istanbul 1996

IREC-DA/EPFL (Suisse) FADU (Argentine) PADUM (Bolivie) UFF (Brésil) FAU-UCV (Venezuela)
Fondation pour le Progrès de l'Homme (Paris, Lausanne)

Résumé

La pauvreté urbaine n'a cessé de s'accroître au cours de ces dernières années, et les mécanismes de gestion urbaine restent inadaptés aux nécessités sociales et aux capacités financières de ceux qui forment l'immense majorité des habitants. C'est en réponse à ce constat que l'Institut de Recherche sur l'Environnement Construit de l'EPFL s'est associé à des universités et des centres de recherche d'Argentine, de Bolivie, du Brésil et du Venezuela pour développer un cycle de perfectionnement à la planification participative de l'habitat populaire en Amérique latine, permettant de valoriser l'acquis des recherches urbaines menées au cours des dix dernières années.

Avec l'appui de la Fondation pour le Progrès de l'Homme, ce sont ainsi plus de dix séminaires qui ont eu lieu dans des villes intermédiaires. La méthode utilisée se caractérise par un travail d'équipe à partir d'études de cas réels associant ateliers de travail et cours (45 heures au total sur 9 jours); elle est conçue sous forme participative, interdisciplinaire et cherche à renforcer une communauté d'intérêts entre acteurs locaux dans la réhabilitation de l'habitat précaire en faveur des couches sociales les plus défavorisées.

La présentation du programme de séminaires itinérants lors de la Conférence Habitat II, le Sommet des Villes, qui se tient à Istanbul en juin 1996, a pour objectif de sensibiliser les décideurs urbains et les responsables dans les domaines de la recherche et de la formation, de la nécessité qu'il y a aujourd'hui d'opter pour une méthode innovatrice de planification de la ville en développement, centrée sur la participation des habitants et la négociation entre partenaires sociaux.

L'expérience démarrée en 1993 démontre à la fois que le perfectionnement des professionnels de l'habitat répond à une forte demande sociale qui n'est que rarement satisfaite dès que l'on quitte les grandes métropoles, qu'il y a une prédisposition à l'apprentissage de nouvelles méthodes d'appréhension des réalités urbaines, et que la mise en commun de compétences et de connaissances individuelles représente un ferment pour la mise en place de nouvelles dynamiques de concertation et de gestion de l'environnement urbain. Toutes ces raisons, et le coût très modeste de telles opérations, incitent les promoteurs des séminaires itinérants à étendre le réseau à de nouveaux partenaires, à de nouvelles villes, à de nouveaux pays du tiers monde.

1. Recherche urbaine et habitat dans les pays en développement: l'action de l'IREC

Depuis une dizaine d'années déjà, l'Institut de recherche sur l'environnement construit (Département d'architecture de l'Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne, Suisse) est actif sur le plan international. Que ce soit en Amérique latine où se sont réalisés plusieurs projets de recherche et de formation, plus particulièrement en Argentine, en Bolivie, au Brésil et au Venezuela, sous une forme plus ponctuelle en Afrique noire, et de manière très concentrée au Vietnam depuis 1994, une petite équipe interdisciplinaire de l'IREC composée de chercheurs en sciences sociales, en architecture et en urbanisme, a réussi à construire un réseau de coopération scientifique liant l'EPFL à des centres de recherches de pays du Sud. Les thèmes d'intérêt majeur se situent à l'interface entre les priorités socio-économiques du développement et les questions urbanistiques et institutionnelles. La réhabilitation des quartiers d'habitat précaire et la participation des populations aux prises de décision et à la gestion de l'environnement urbain sont les axes directeurs de travaux de recherche que l'on souhaite inscrire dans un courant méthodologique novateur: interdisciplinaire dès lors que l'on cherche à lier les sciences sociales aux sciences techniques, interinstitutionnel par la collaboration systématique avec des centres de recherche des pays d'intervention, orienté vers l'application opérationnelle des résultats, participatif par l'intégration de l'ensemble des acteurs urbains, et respectueux du contexte socioculturel dans lequel s'effectue la coopération.

Bien que la mise en oeuvre de tels préceptes rende la recherche plus complexe, elle s'avère aussi plus stimulante et plus apte à répondre aux questions qu'elle sous-tend. C'est dans cet esprit que l'IREC a pu appuyer une municipalité argentine, Campana, dans sa politique d'aménagement des quartiers périphériques, que nous avons également été en mesure de conseiller le Gouvernement bolivien dans sa définition d'un plan national du logement populaire, et que nous travaillons actuellement à Hô Chi Minh Ville avec deux autres instituts de l'EPFL (IGE et IATE) et des institutions scientifiques et administratives vietnamiennes pour établir un diagnostic sur les problèmes environnementaux liés au processus de métropolisation.

Les résultats de ces travaux de recherche servent aujourd'hui de support à la formation, que ce soit dans les pays d'intervention, à l'instar du programme de séminaires itinérants sur "la planification participative et l'habitat populaire", sur lequel nous reviendrons par la suite, que ce soit dans le cadre des enseignements prodigués à l'EPFL (voir bibliographie indicative en annexe).

2. Urbanisation et habitat précaire : les enjeux du développement futur

Etendues urbanisées qui se prolongent indéfiniment en quartiers de terre et de tôles, matériaux de récupération et ateliers improvisés le long des rues, enfants qui jouent au milieu du trafic et des bruits incessants, en quelques mots se résument les impressions premières des villes en développement. Partout dans le tiers monde se répète inlassablement les signes d'une croissance urbaine en apparence désordonnée, incontrôlée.

Mais au-delà des images et des perceptions fugaces, se cache une logique forte qui impose de façon toujours plus affirmée son caractère déterminant pour le devenir des villes, des régions, des pays: l'urbanisation, qui par sa dynamique démographique et économique représente la tendance majeure du développement futur de pays en pleine expansion. Le phénomène n'a rien de particulièrement nouveau, l'histoire est là pour nous enseigner que les agglomérations urbaines ont toujours joué un rôle clé dans la distribution des hommes, des biens et des connaissances (Jacobs, 1970 et 1985). Ce qui par contre caractérise la situation contemporaine que vivent de nombreux pays du tiers monde, c'est l'accélération de la croissance urbaine qui

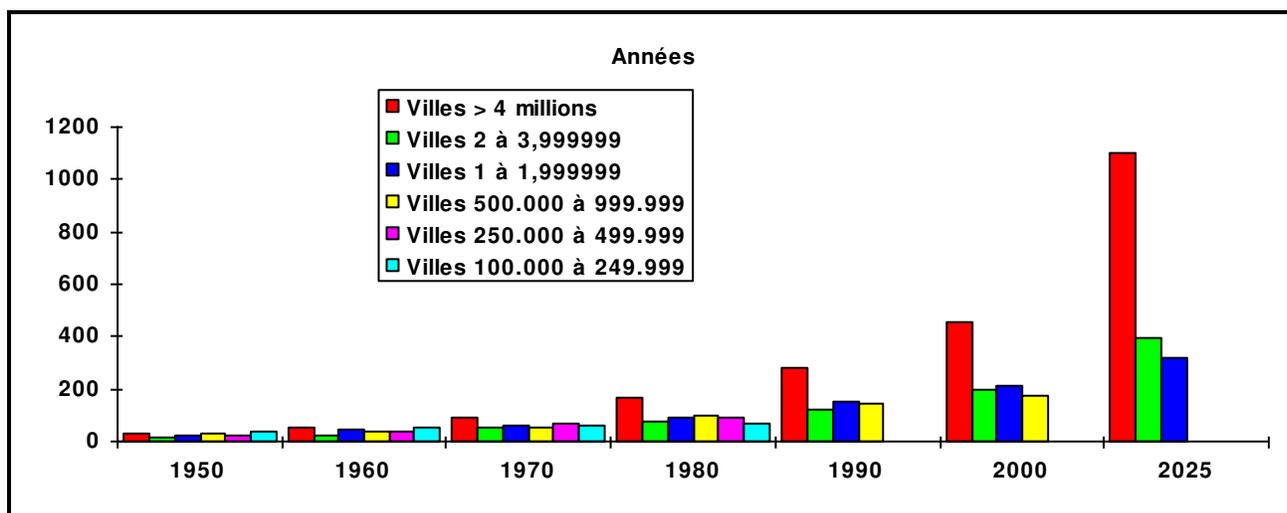
s'exerce en priorité dans les établissements humains les plus étendus, métropoles de plusieurs millions d'habitants. Cette extension métropolitaine influence à son tour grandement le développement des centres urbains de moindre importance, cela d'autant plus que la production nationale stagne dans beaucoup de pays du tiers monde et qu'il est aujourd'hui plus difficile aux autorités publiques de consacrer les budgets indispensables à l'aménagement et à l'entretien des infrastructures et services urbains indispensables à la vie en communauté. Certains en viennent à craindre que l'explosion urbaine ne réduise les agglomérations à n'être dans le futur que de vastes rassemblements de bidonvilles (Granotier, 1980).

Tableau et graphique 1

Population estimée et projetée dans les agglomérations urbaines de plus de 100.000 personnes, dans le tiers monde

Population (en millions d'habitants)

	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2025
Population urbaine	289,563	443,330	665,540	973,795	1389,278	1959,485	3915,034
Villes > 4	32,045	55,574	87,977	168,137	280,255	454,753	1102,142
Villes 2 à 3,999999	16,855	25,331	53,735	77,220	119,550	196,509	392,071
Villes 1 à 1,999999	25,601	44,984	64,487	91,206	152,161	215,228	322,438
Villes 500.000 à 999.999	29,077	41,614	54,971	101,356	143,538	172,990	
Villes 250.000 à 499.999	24,694	37,894	68,319	88,446			
Villes 100.000 à 249.999	37,083	49,997	64,404	66,254			



Source: CNUEH/Habitat, 1986

A l'instar du constat émis par la Banque Mondiale, on peut affirmer que la maîtrise de l'urbanisation est un des défis majeurs que doivent affronter les générations présentes et futures. S'il est vrai que l'urbanisation a été synonyme de productivité et d'enrichissement, cette évolution n'a pas supprimé la pauvreté et n'a pas enrayer un accroissement de la ségrégation sociale et une détérioration des ressources environnementales (Cohen, 1991). Faire face à ces questions territoriales, urbanistiques, sociales et environnementales nécessite de nouvelles politiques publiques plus ouvertes à la participation des citoyens dans leur ensemble et des couches

sociales les plus défavorisées en particulier, de manière à pouvoir fixer de façon concertée les priorités et se donner les moyens d'agir.

Les enjeux sont particulièrement manifestes en Amérique latine, et cela pour plusieurs raisons: c'est de toutes les régions du monde en développement, celle qui est la plus avancée dans le processus d'urbanisation. C'est donc sur ce continent que se perçoit le plus clairement cette tendance à la concentration métropolitaine. Son économie se caractérise par une structure industrielle fortement implantée et cela depuis plusieurs décennies déjà, à l'exemple de l'Argentine, du Brésil ou du Mexique. La plupart des pays d'Amérique latine, insérés depuis longtemps au sein du réseau mondial d'échanges de biens et de valeurs, ont été plus particulièrement affectés par la crise des années quatre-vingts qui s'est répercutée par une réorganisation des systèmes de production, une augmentation du chômage et du sous-emploi, un déplacement de la pauvreté vers les zones urbaines, et une perte conséquente du pouvoir d'achat des populations à faibles revenus.

La prédominance des agglomérations urbaines s'est accélérée au cours de cette seconde moitié du siècle en Amérique latine et se traduira en l'an 2000 par une population citadine représentant les trois quarts de l'ensemble démographique du continent. Résultant à la fois de l'immigration rurale et de la fécondité naturelle, la dynamique urbaine évolue de façon différenciée selon la taille des villes et la structure socio-économique des différents pays. Néanmoins, la part qu'occupent les métropoles s'accroît avec le temps alors que l'importance des villes moyennes et petites diminue. Les villes de plus de un million d'habitants étaient en 1990 au nombre de 42 pour l'ensemble de l'Amérique latine et regroupaient 45,4% de la population urbaine. A l'inverse les villes de moins de 250.000 habitants ne représentaient plus que 39,5% de cette même population¹. Preuve, s'il en fallait, que la concentration de la population urbaine dans les plus grandes métropoles tend à s'accélérer.

Mais cette courte introduction à la problématique urbaine en Amérique latine ne saurait passer outre à quelques considérations complémentaires qui, adjointes aux données démographiques, tissent la véritable toile de fonds devant laquelle s'édifient de nouvelles politiques publiques:

- le contexte politique a changé à partir de la fin des années 70, du fait du rétablissement de structures politiques de représentation démocratique qui ont débouché sur des solutions institutionnelles mieux adaptées aux problèmes à résoudre²; ces réformes se sont accompagnées d'une tendance à la décentralisation et au renforcement des collectivités locales et régionales;
- le développement économique reste assujéti à l'endettement massif que de nombreux pays latino-américains ont contracté auprès des organismes de financement étrangers. La résorption de plus de 420 milliards de dollars, que les secteurs publics et privés ont empruntés sur les marchés internationaux, a entraîné une politique d'ajustement structurel et de libéralisme économique aux conséquences sociales dramatiques;
- la croissance urbaine et la crise économique ont des répercussions directes sur l'équilibre de l'écosystème, les villes sont les principales consommatrices de ressources énergétiques et naturelles sans que les moyens techniques et humains permettent de contrôler la contamination des eaux, de l'air et des sols; cette dégradation de l'environnement a des effets très directs sur la santé des populations et tend à provoquer une baisse de la

¹ A titre d'exemple, les villes de plus de 4 millions d'habitants ne comprenaient en 1960 que 20,6% de la population urbaine, pour atteindre 28,1% en 1990; les villes de moins de 250.000 habitants comptaient elles, en 1960, 55% de la population urbaine, proportion qui ne cesse de diminuer.

² Cette tendance reste cependant fragile, et si elle s'est confirmée dans des pays comme l'Argentine, le Chili, la Bolivie et le Mexique, elle demeure moins fiable au Venezuela ou au Pérou par exemple.

productivité et une nouvelle forme de discrimination à l'encontre des plus pauvres (Bolay, 1994).

Dans ce contexte, l'Amérique latine traverse aujourd'hui une véritable crise de l'habitat, que l'on peut résumer à grands traits:

- la production de logements ne répond que partiellement à la demande sociale et se répercute par un déficit grandissant d'unités d'habitations;
- les instruments financiers et techniques de promotion du logement restent totalement inadaptés aux capacités des habitants pauvres et entraînent une ségrégation résidentielle toujours plus forte;
- les politiques publiques en faveur d'un habitat social, mises en place dans de nombreux pays d'Amérique latine, n'ont jamais réussi à contrecarrer ces tendances et ont privilégié la classe moyenne salariée;
- la seule alternative existant pour les familles à faibles revenus est l'autoproduction de leur cadre de vie, dépensant proportionnellement plus pour un habitat de moindre qualité;
- les conséquences d'une telle situation prennent la forme d'un habitat de faible qualité constructive et ne répondant souvent pas aux normes minimales d'hygiène et de salubrité.

Quel est le constat qu'en tirent les experts? Selon la Banque Interaméricaine de Développement (1988), 127 millions de Latino-Américains auront cherché à se loger dans les villes et leurs périphéries entre 1985 et l'an 2000, soit une augmentation de 45% de citadins. L'offre de nouveaux logements est générée à 50% par le secteur informel, à 25% par le secteur privé formel, et 25% par les services publics. Si l'offre ne correspond pas quantitativement à la demande, cette inadéquation est particulièrement sensible pour les couches pauvres de la population, pour qui seule la filière "informelle" demeure accessible.

A la pénurie de logements s'ajoute la précarité de l'assise foncière, et cela tout particulièrement dans les zones nouvellement urbanisées, où l'occupation irrégulière des terrains se superpose à des pratiques clientélistes, plaçant les populations pauvres dans une relation de très grande dépendance face aux administrations de tutelle (Durand-Lasserve, 1986).

La question du logement est trop souvent considérée comme une affaire relevant du "domaine privé"; elle ne peut cependant pas être déconnectée d'une réflexion plus globale sur l'aménagement des quartiers urbains, dont elle est une composante essentielle. S'il est vrai que la construction progressive des logements s'effectue généralement dans un cadre familial, son financement (épargne et crédit) fait intervenir des institutions financières spécialisées. En outre la consolidation des quartiers récemment créés implique l'installation d'infrastructures (voiries, égouts, drainages), de réseaux de distribution et d'évacuation (eau et électricité, transports, eaux usées, déchets), et d'équipements collectifs (écoles, centres de santé, etc.)

Généralement placé sous le contrôle des collectivités publiques, cet ensemble d'équipements et de services fait désormais l'objet d'une réflexion sur les modes de gestion les plus appropriés. L'incidence de leur mise en place et de leur maintenance demeure néanmoins une charge extrêmement lourde pour les finances publiques, et devient rapidement un enjeu politique lorsque les budgets des collectivités publiques locales et régionales sont déficitaires. Et ce alors que nombre de ces services urbains pourraient être pourvoyeurs de revenus s'ils étaient correctement administrés.

Le financement de l'habitat populaire représente un point crucial de la problématique dès lors que ses mécanismes doivent s'adapter aux capacités des familles à faible revenu et tenir compte de leur insertion dans la structure économique. En matière de logement, ce sont trois objectifs à première vue conflictuels qui doivent être résolus conjointement: l'accessibilité des ménages au

crédit, la viabilité des institutions financières, et la mobilisation des ressources permettant une croissance du secteur du logement et de l'économie nationale (Renaud, 1984).

L'Etat et les collectivités publiques ont un rôle à jouer de manière à ouvrir les systèmes de crédit à l'habitat au profit des secteurs sociaux défavorisés, faute de quoi les contradictions actuelles ne feront que perdurer. Ceci n'implique pas que l'Etat se substitue aux institutions financières plus compétentes dans la gestion des crédits, mais que le cadre légal et réglementaire permette des innovations institutionnelles favorisant les individus, les familles, les groupes ne répondant pas aux critères usuels d'octroi de prêts. Quelques expériences de financement alternatif de l'habitat populaire sont actuellement menées dans différents pays d'Amérique latine (par exemple en Bolivie ou au Mexique) par des organisations non gouvernementales. Les résultats sont positifs et démontrent que les actifs du secteur informel, ayant de faibles revenus, restent des clients solvables pour autant que les montants, les conditions d'octroi, les garanties et les délais de remboursement soient adaptés à leurs possibilités.

La diffusion et l'extension de telles expériences ne pourront avoir lieu sans l'intervention des pouvoirs publics. Ces institutions demeurent, tant sur le plan réglementaire, technique, que comme facilitateur, l'acteur central en mesure d'encourager toutes les initiatives d'appui aux pauvres dans leur volonté d'améliorer les conditions d'habitat.

3. Quelle formation pour les acteurs urbains ?

Des priorités doivent être affirmées en matière de développement urbain. Elles répondront aux besoins des plus démunis, et doivent émaner d'une dynamique ascendante privilégiant la participation des habitants. Elles doivent faire l'objet de négociations entre les acteurs sociaux impliqués. Enfin, il faut qu'elles assurent un équilibre entre la préservation de l'environnement naturel et le développement des activités sociales et économiques.

Cette considération, à la fois générale et pouvant apparaître trop généreuse, émane cependant de l'expérience et des réflexions menées par l'IREC et ses partenaires au cours de ces années de coopération scientifique en Amérique latine et dans d'autres pays du tiers monde.

Focalisons-nous sur deux éléments à la base de cette démarche: les acquis de plusieurs années de recherches et de formations menées par l'IREC en association avec des centres de recherche et d'enseignement d'Amérique latine; la dynamique née des échanges et des réflexions menés par la Fondation pour le Progrès de l'Homme en compagnie de représentants des communautés de base, de professionnels, de scientifiques et de décideurs urbains au profit d'une réhabilitation des quartiers dégradés.

Mis ensembles, ces vécus, ces expériences, ces connaissances, sont autant d'éléments qui doivent nous faire avancer pour découvrir des instruments mieux adaptés aux objectifs qui sont les nôtres: un développement des établissements humains qui ne soit pas uniquement technique et matériel, mais qui s'inscrive dans une perspective d'équité sociale et de préservation environnementale. Ce qu'aujourd'hui on synthétise comme étant le "développement durable".

Les travaux de coopération scientifiques menés par l'IREC ont, comme le terme l'indique, été effectués systématiquement en collaboration directe avec des chercheurs et des professionnels des pays d'intervention, et directement impliqués à un titre ou un autre dans le développement urbain. Cette idée de partage des savoir faire, des méthodes et de connaissances, s'avère souvent difficile à mettre en oeuvre, par faute d'éloignement géographique ou par manque de repères communs. Elle reste cependant la seule manière à nos yeux pour avancer ensemble et s'enrichir mutuellement, par l'échange, le dialogue et l'interaction, mais également par la critique et l'autocritique. Apprentissage fructueux tant pour les scientifiques que pour les décideurs urbains qui, les uns et les autres, restent plus habitués à prodiguer conseils et ordonner qu'à remettre en question leurs concepts et leurs pratiques.

Ce sont ces raisons qui justifient que la priorité sociale de nos recherches soit apportée aux résidents des quartiers d'habitat précaire, qui représentent certes la majorité des citoyens mais demeurent cependant les plus marginalisés dans leur intégration urbaine. Cette ségrégation sociale se reproduit tant sur le plan spatial que sur le plan économique, raison pour laquelle nous estimons que seule une approche multisectorielle et interdisciplinaire permet de comprendre la complexité du phénomène urbain. Une appréhension de la dynamique urbaine doit être à la fois sociologique et économique, et se prolonger sur les plans urbanistiques, architecturaux et technologiques.

Mais cette complexité transparait également dans la multiplication des acteurs jouant un rôle dans le développement de la ville: institutions publiques, entreprises privées, groupes de pression et milieux politiques, sans oublier, ce qui est trop souvent le cas, les populations elles-mêmes et les groupements de défense de leurs intérêts. En ce sens nous croyons indispensable de lier la recherche à des programmes de formation, et cherchons à offrir un appui auprès des organismes concernés: populations, associations d'entraide, administrations publiques.

Les chercheurs et les institutions scientifiques auxquelles ils appartiennent ont un rôle clé à jouer dans le devenir urbain, et leur action doit être considérée comme un soutien critique face aux tendances actuelles et aux évolutions pressenties, au profit de propositions alternatives.

Dans cette perspective, l'évaluation de la dynamique urbaine, et de ses différentes composantes, représente une première étape de notre activité scientifique, elle doit se prolonger par un travail de conseiller et de superviseur dans la mise en oeuvre de politiques urbaines innovatrices.

Deux exemples de recherche peuvent être cités et sont à la base du programme actuel de formation:

En Argentine, la collaboration entre l'IREC et la Faculté d'architecture de l'Université de Buenos Aires a permis, avec l'aide financière de la Coopération suisse, qu'un programme de réhabilitation des quartiers périphériques de la ville de Campana soit mis en marche, et se poursuive sur le plan institutionnel par la création d'une unité de l'habitat populaire au sein de l'administration locale.

En Bolivie, toujours avec le soutien de la Coopération suisse, l'évaluation des programmes publics d'appui au logement social réalisée par l'IREC et ses partenaires scientifiques a abouti à un partenariat avec le Ministère des affaires urbaines, et des autres représentants de la société civile (ONG, banques et coopératives) pour la mise sur pied d'un Plan national du logement populaire.

Cette vision d'un développement à long terme au profit des populations urbaines à faibles revenus rejoint les réflexions menées par la Fondation pour le Progrès de l'Homme (FPH) depuis de nombreuses années. Deux événements marquants ont ponctué son action d'entraide urbaine dans le tiers monde: les rencontres tenues à Caracas en 1991, puis à Salvador de Bahia en 1993, qui ont abouti à deux déclarations contresignées par l'ensemble des participants et servent de plate-forme aux actions menées dans ce cadre.

Mais revenons rapidement sur les principes directeurs qui guident l'action de la FPH de façon à souligner leur opportunité en matière de développement urbain et de réhabilitation de l'habitat des pauvres.

La Fondation appuie des actions et des recherches qui seraient autant de "savoirs vraiment utiles aux hommes", par une confrontation rigoureuse des idées et des faits qui débouchent sur des modes d'action collective à la hauteur d'enjeux prioritaires, soit: l'avenir de la planète et les équilibres écologiques, la promotion et la rencontre des cultures, l'innovation et les mutations de la société, les relations entre l'Etat et la société, les agricultures paysannes et leur modernisation, la lutte contre l'exclusion, la construction de la paix. Thèmes centraux que l'on retrouvera dans des secteurs aussi variés que la santé, l'éducation, l'industrie, l'artisanat, l'habitat, la ville et la campagne, en relation avec des partenaires extrêmement diversifiés: centres de recherche, universités, administrations, entreprises, ONG, organisations populaires, associations professionnelles. Tous les travaux doivent, dans cette perspective, dépasser l'isolement et le cloisonnement, tant sur le plan mental qu'institutionnel.

Les deux rencontres internationales menées sur "la réhabilitation de l'habitat dégradé" s'inscrivent dans ce souci de partager, à travers la diversité des expériences menées sur le plan international, des objectifs pour le futur (FPH, 1992 et 1993). Pour résumer, ces "recommandations qui guident l'action" comprennent quelques idées phares, que l'on peut reprendre à notre compte dans le programme de séminaires itinérants:

- l'orientation première passe par la reconnaissance des habitants aménageurs de la ville en développement dans leur qualité d'acteurs et partenaires principaux de la production et de la gestion de leur cadre de vie; il faut en conséquence partir de leurs acquis pour mieux valoriser les dynamiques à l'oeuvre dans les quartiers, s'appuyer sur ces mouvements et s'efforcer de les stimuler et de les renforcer;
- reconnaître les habitants dans ce rôle d'organiseurs de la ville contemporaine implique que leur statut de résident soit renforcé et que tous les moyens soient rassemblés pour éviter les déguerpissements, les expulsions de logements, et la permanence d'individus sans abris;
- la prise en compte des aspirations et des intérêts des habitants passe par un renforcement de leurs pouvoirs de citoyens par la création, l'appui et le développement de leurs capacités d'organisation et de communication; elle passe également par une réforme de l'action publique, car elle est seule en mesure d'offrir les réponses juridiques et réglementaires permettant des mises en oeuvre adaptées à la réalité des besoins sociaux; les structures, leurs objectifs, leurs organisations et le comportement des individus qui y travaillent doivent évoluer pour se mettre au service des habitants à travers des procédures simples et la concertation.

4. Méthodologie pour une formation innovatrice

Dans ce contexte, la formation de ceux qui doivent gérer et conduire des actions de développement sur le plan local et régional joue un rôle particulier. Pour l'IREC et ses partenaires latino-américains, l'objectif a consisté à partir d'une idée simple, la participation des habitants en concertation avec les autres acteurs urbains, pour mettre en place un système de perfectionnement des professionnels de l'habitat populaire sur une base méthodologique encore peu pratiquée en Amérique latine.

En deux mots: planifier autrement! De manière à ce que ce travail de prospective et d'élaboration ne soit pas un exercice purement intellectuel, sans effet direct sur la vie de millions de personnes dans le besoin, mais qu'il se transforme en instrument de dialogue efficace entre la majorité des résidents, producteurs de leur cadre bâti, et les autres acteurs urbains, cherchant à déterminer les priorités en aménagement urbain, sur le plan technique, mais aussi et avant tout sur le plan social.

Avec l'appui de la FPH et de l'EPFL, cette idée a pris corps et s'étend aujourd'hui à quatre pays d'Amérique latine, dans lesquels se sont déroulés plusieurs séminaires sur "**la planification participative et l'habitat populaire en Amérique latine**", et ce depuis 1993³.

³ Les institutions et les personnes engagées dans ce programme sont les suivantes:
FADU - UBA, Buenos Aires, Argentine: coordinateur national: Prof. David Kullock;
UFF, Niteroi, Rio de Janeiro, Brésil: coordinatrice nationale: Prof. Maria Elisa Meira;
PADUM, La Paz, Bolivie: coordinatrice nationale: Arq. Mabel Cruz Romano;
FAU-UCV, Caracas, Venezuela: coordinatrice nationale: Prof. Teolinda Bolivar;
IREC/DA - EPFL, Lausanne, Suisse: Jean-Claude Bolay, Antonio Cunha, Yves Pedrazzini.

Chaque responsable national est entouré d'une équipe de chercheurs et enseignants et s'allie à un groupe local de professionnels dans la ville où se déroule le séminaire.

Les séminaires itinérants sont le principal moyen d'ancrer cette idée dans une réalité locale et d'en diffuser les connaissances, avec un minimum de ressources humaines et matérielles exploitant à chaque fois les effets de synergie entre les compétences et les moyens logistiques des différentes équipes de recherche.

La finalité de cette démarche est d'offrir un perfectionnement aux représentants de la population et aux responsables du développement urbain en charge de l'amélioration de l'habitat populaire dans les villes d'Amérique latine. Outre la stricte dimension pédagogique, les séminaires sont une occasion, encore trop rare dans la pratique professionnelle, de dialogue constructif entre les représentants des différents secteurs de la société: organisations communautaires d'habitants, secteur public, associations d'appui aux populations urbaines, professionnels privés, milieux scientifiques.

Les intentions poursuivies par les séminaires de formation sont le fruit d'un long travail d'élaboration entre chercheurs latino-américains et suisses. Les préceptes sont établis avec rigueur, ils constituent la colonne vertébrale du programme; l'organisation de chaque séminaire est construite sur des bases communes mais sa réalisation fait l'objet d'adaptations pour mieux s'insérer dans le contexte urbain où il se déroule. Les objectifs sont:

- l'acquisition de connaissances sur le processus d'urbanisation et les formes de planification alternative;
- l'apprentissage de méthodes de diagnostic permettant l'analyse des dynamiques sociales à l'oeuvre dans les quartiers d'habitat précaire;
- la vérification des connaissances conceptuelles et méthodologiques par l'examen d'une situation réelle, située dans le contexte urbain où se déroule le séminaire, et préparée par des partenaires locaux;
- l'élaboration de stratégies d'interventions et d'actions dans le cadre d'une planification stimulant l'organisation et la participation des habitants;
- la diffusion de méthodes d'évaluation et de suivi de projets de développement urbain;
- une meilleure compréhension des dynamiques ascendantes qui guident les actions sociales des populations urbaines à faibles revenus;
- l'échange d'expériences entre les participants au séminaire, les organisateurs locaux, les enseignants nationaux et les scientifiques étrangers invités à poser un regard comparatif sur les acquis du séminaire;
- le renforcement d'un dynamique locale de recherche et d'action pour la réhabilitation de l'habitat populaire dans le cadre d'une planification participative initiée par les organisateurs locaux et les participants, avec l'appui des coordinateurs nationaux;
- la structuration et le développement d'un réseau international d'institutions de recherche et de formation favorisant le développement de séminaires, leur coordination au niveau national et international, l'échange de connaissances acquises, le développement de nouvelles activités scientifiques.

A cet égard, quelques éléments apparus lors des travaux effectués entre 1993 et 1995 méritent d'être rappelés:

- les séminaires sont ancrés sur l'expérimentation, par un travail de réflexion mené conjointement par les participants et les organisateurs sur la base d'une étude de cas concrète, reflétant une problématique symptomatique du maldéveloppement de l'habitat dans la ville où se déroule la formation;

- les séminaires sont décentralisés et cherchent avant tout à s'implanter dans des centres urbains secondaires, où l'offre en formation reste faible, de manière à renforcer les capacités de prévision et de gestion de l'habitat des acteurs urbains locaux;
- les séminaires sont élaborés et réalisés dans une perspective interdisciplinaire, à la fois par les approches conceptuelles qui s'y transmettent, par la variété des intervenants ainsi que par la diversité professionnelle du public-cible (architectes, urbanistes, administrateurs, économistes, sociologues, travailleurs sociaux, responsables communautaires);
- les séminaires veulent contribuer au dialogue interinstitutionnel et à la concertation entre responsables des secteurs associatif et communautaire, fonctionnaires locaux et régionaux, chefs d'entreprises privées, enseignants et chercheurs universitaires;
- les séminaires cherchent à renforcer une communauté d'intérêt entre acteurs du développement urbain d'une même ville ou d'une même région, en sélectionnant un cas local porteur des questions sociales et urbanistiques en suspens, tout en limitant le nombre de participants (25 - 30 personnes);
- les séminaires visent la décentralisation des compétences et le renforcement d'une dynamique régionale, par l'intégration d'une équipe de chercheurs locaux participant à l'organisation et à l'élaboration de l'étude de cas;
- enfin, les séminaires s'ouvrent à chaque fois sur un horizon international, par la présence d'un ou de plusieurs experts étrangers invités à exposer de façon comparative la problématique de l'habitat dans leur propre pays.

5. Bilan critique et perspectives

En juin 1996 plus de dix séminaires auront eu lieu dans différentes agglomérations d'Argentine, de Bolivie, du Brésil, et du Venezuela. Des contacts ont été établis avec des partenaires mexicains afin qu'une première tentative ait lieu dans ce pays au printemps 1996. C'est sur la base d'une expérience aujourd'hui consolidée, même si elle demeure très modeste, qu'il est possible d'émettre un certain nombre de critiques et d'envisager des perspectives. Le Sommet des Villes, seconde conférence mondiale de l'habitat, organisée par les Nations Unies à Istanbul en juin 1996, sera l'occasion à la fois de faire mieux connaître cette forme de coopération internationale et d'y intéresser de nouveaux partenaires.

Que ce soit à Resistencia ou à Seis De Julio, en Argentine, à Belem, au Brésil, à Barquissimeto au Venezuela, ou à La Paz, en Bolivie, la réalisation de ces séminaires et le succès rencontré auprès des participants tiennent à deux choses: l'enthousiasme des organisateurs, allié à une forte attente des participants. En effet le constat se répète inlassablement et retranscrit une réalité du tiers monde. Les fonds manquent, si bien que les cycles de formation et de perfectionnement tendent à se concentrer dans les plus grandes des agglomérations, capitales nationales et métropoles économiques. Les centres régionaux, les villes secondaires, demeurent en marge de ces mouvements. Deuxième effet des restrictions budgétaires, les quelques offres de formation ne permettent que rarement une distribution équitable des opportunités entre les différentes strates des hiérarchies socioprofessionnelles. Inutile d'ajouter qu'elles ne concernent quasiment jamais les responsables des groupes communautaires organisés.

En se déplaçant dans des régions périphériques, en s'éloignant des pôles urbains de majeure concentration, le programme, tout en demeurant international dans sa conception et sa mise en oeuvre, contribue à appuyer le processus de délocalisation et décentralisation, en stimulant les institutions et les personnalités les plus dynamiques et les plus entreprenantes.

Une formation, telle que dispensée lors des séminaires itinérants dans le domaine de la planification participative en relation avec l'habitat populaire, s'avère hautement utile. Plusieurs données propres à notre expérience sont là pour le démontrer:

- aucun type de perfectionnement interdisciplinaire s'adressant aux professionnels de l'habitat et destiné à améliorer les conditions de vie des populations les plus démunies n'existe en Argentine, au Brésil, en Bolivie. Seul le Venezuela fait un peu exception grâce aux travaux d'animation et de coordination menés par l'Université Centrale du Venezuela à Caracas;
- dans ces pays, comme dans le reste de l'Amérique latine, la formation se fait par discipline (par exemple l'architecture) sans que la relation soit établie avec les approches connexes (économie ou science sociale). De plus les filières de formation sont avant tout théoriques, et n'encouragent pas le travail de terrain et l'écoute des usagers;
- cette innovation dans la méthodologie explique sans nul doute le recrutement aisé de participants, et la forte motivation qu'ils ont montrée au cours des séminaires tenus à ce jour;
- la centralisation urbaine, politique et économique, qui caractérise la distribution des ressources en Amérique latine, place les agglomérations urbaines secondaires et les capitales provinciales dans une situation de dépendance toujours plus prononcée, qu'il s'agit de combattre par des initiatives alternatives;
- les programmes éducatifs financés par la coopération multilatérale et bilatérale dans le domaine de l'habitat et du développement urbain se sont avant tout focalisés sur la mise en place de nouvelles stratégies politiques et sur le développement de coordinations au plus haut niveau; la transition ne s'opère que de façon très médiatisée avec les populations concernées ainsi qu'avec les professionnels directement impliqués dans le domaine.

Le travail doit se poursuivre et s'étendre car les bases méthodologiques ont fait leur preuve, et l'enthousiasme que partagent les participants et les organisateurs des séminaires itinérants sont la démonstration d'une véritable dynamique en faveur d'une formation répondant à une demande sociale et institutionnelle encore mal satisfaite.

Quelques éléments doivent être systématiquement repris afin d'assurer la continuité de l'expérience, d'autres dimensions du programme initial méritent d'être renforcées, et adaptées à chaque contexte:

- la formation doit être bâtie à partir d'études de cas locales, auxquelles les participants peuvent s'identifier, et qui servent à la fois de champ d'expérimentation, de base stratégique pour de futures interventions, ainsi que de matériel didactique pour d'autres initiatives éducatives;
- la méthode pédagogique doit impérativement lier les trois composantes de base que sont l'étude de terrain, l'atelier de travail, et le cours, car ce triptyque offre une vision plurielle et complémentaire de la réalité;
- une organisation multiinstitutionnelle et internationale des séminaires itinérants est indispensable pour tenter une synergie entre les expériences suivies localement, les connaissances accumulées au cours des différents séminaires au plan national, et l'analyse comparative sur le plan international;
- il faudra insister pour que le recrutement des participants soit plus représentatif de l'ensemble des secteurs de la société civile et du secteur public, et que la diversification des secteurs représentés ouvre la réflexion non seulement aux professionnels de l'urbanisme et du logement (avant tout architectes et urbanistes) mais aussi aux responsables d'autres origines (ingénierie, administration, finance, sciences sociales, enseignement); cette diversification est une richesse qui doit se traduire par une plus grande implication de toutes

les organisations et institutions locales et régionales préoccupées par le développement de l'habitat populaire.

L'avenir des séminaires itinérants dépend avant tout de l'énergie que leur consacrent, dans chaque pays, les organisateurs actuels. Il est aussi lié à l'enthousiasme qu'il peut susciter auprès des futurs participants. C'est la raison pour laquelle une idée aussi simple que la planification participative, pour être tangible, repose sur l'intégration pleine et entière des responsables d'organisations communautaires de base et des représentants de la population aux séminaires de formation. C'est une question fondamentale que l'on doit aborder de façon très concrète, car elle implique que l'on apprenne, entre professionnels et scientifiques, à parler "avec les habitants", et non pas seulement "sur les habitants", sachant par expérience que ce type d'intégration pose de réels problèmes de conception et de mise en oeuvre de tels programmes de séminaires. L'enjeu est de taille, faute de quoi la dimension stratégique faite d'ouverture et de participation populaire ne dépassera pas le stade des bonnes intentions. L'opportunité existe pour que l'intentionnalité se transforme en instrument de changement des relations sociales dans l'organisation de l'habitat des pauvres. Modestement, mais sûrement, il nous faut la saisir.

6. Diffuser des idées et étendre le réseau de formation

Le Sommet des Villes, qui se tiendra à Istanbul en juin 1996, se prépare depuis de nombreux mois, sur l'initiative du Centre des Nations Unies pour les Etablissements Humains, avec le concours des Gouvernements, des collectivités territoriales, et des organisations de la société civile. Il sera une occasion unique pour diffuser des idées et échanger des expériences. L'intention des Nations Unies est d'inscrire l'urbanisation parmi les priorités du développement et de promouvoir de nouvelles stratégies de gestion urbaine et de nouvelles politiques de l'habitat. Pour ce faire, il s'agit d'encourager les partenariats entre acteurs du développement, renforcer les compétences individuelles et les capacités institutionnelles à affronter les problèmes tels qu'ils se posent aujourd'hui dans les villes du monde entier.

Ces préoccupations qui sous-tendent l'organisation de Habitat II se retrouvent dans le programme de séminaires itinérants sur "la planification participative dans l'habitat populaire en Amérique latine". A partir d'une coopération scientifique internationale Nord-Sud, nous cherchons à mettre en place un réseau latino-américain de formation des intervenants locaux du développement qui stimule les initiatives décentralisées, et encourage les acteurs urbains à développer des stratégies novatrices de planification centrées sur la participation des usagers et la concertation. Ce réseau peut, à son niveau, être considéré comme une contribution au bilan à établir de l'efficacité des politiques du logement, de l'aménagement urbain, de la décentralisation et de la gestion urbaine. Il peut aussi être perçu comme étant une manière de prolonger ce constat en instaurant de nouvelles façons d'apprendre et de communiquer.

Le programme de séminaires itinérants recouvre également, dans ses objectifs, les lignes directrices définies par le Gouvernement suisse (SDC, 1995) en matière de coopération au développement urbain, dès lors que les engagements de la Suisse dans ce domaine tendent à privilégier le renforcement des centres urbains secondaires, la décentralisation, la participation des habitants à la gestion de la ville, et la formation. Ce sont là des éléments fondateurs de la démarche initiée par l'IREC et ses partenaires en Amérique latine lors la mise en place d'un réseau d'institutions de recherche et de formation à l'habitat populaire. Cette cohérence devrait à l'avenir être mieux valorisée dans le cadre des échanges entre les milieux de la coopération internationale et les institutions scientifiques, afin que la dynamique de formation au développement urbain puisse s'étendre aussi dans les pays latino-américains où agit le Gouvernement suisse.

La Conférence d'Habitat II nous permettra de sensibiliser d'autres partenaires, opérateurs et financiers, à prendre part à ce réseau pour qu'il se renforce dans les pays où il a été initié et qu'il s'étende à d'autres pays d'Amérique latine. Cette extension, si elle doit se faire au niveau international, en s'ouvrant à d'autres organisations dans d'autres pays (ce devrait être le cas du Mexique en 1996⁴), doit également s'opérer au niveau local en assurant un accompagnement des équipes sur place non seulement avant et pendant les séminaires, mais également après. De cette manière, les séminaires seraient moins "un grand événement" dont auraient profité quelques individus, mais bien une première étape dans la construction de liens entre personnes et institutions rattachées à un même souci d'amélioration de l'habitat dans leur ville, dans leur région.

Faire naître une dynamique ascendante, participative et ouverte sur un monde en mouvement, c'est bâtir un projet simple à formuler, plus complexe en phase de réalisation puisque qu'il coordonne plusieurs partenaires et de nombreux intervenant, mais qui, dans les faits, s'avère ambitieux dès lors qu'il transforme progressivement la manière d'envisager les problèmes tout comme la manière de les résoudre. La ville en développement, par les pressions qu'elle subit, est l'enjeu de luttes, est lieu de pouvoirs. Les populations qui l'animent, qui lui donnent vie et sens, doivent être partie intégrante de tous les processus de décision. La formation et la communication sont des instruments de premier ordre pour restituer à ces bâtisseurs de la modernité urbaine les droits qui leur reviennent.

Jean-Claude Bolay⁵

⁴ Une première réunion préparatoire est prévue du 11 au 13 mars 1996, organisée par la Fondation IDEVIPA (responsable: Amalia Garcia Del Real), avec la participation de chercheurs du Colégio de Mexico, de l'Université Metropolitana, à Mexico, de l'association "Habitat et Développement" de Louvain la Neuve et de l'IREC.

⁵ L'auteur de l'article est sociologue et docteur en science politique. Il travaille actuellement comme adjoint scientifique et chargé de cours à l'IREC-DA/EPFL, responsable, entre autres activités, de la coordination internationale, du programme de séminaires itinérants "Planification participative et habitat populaire en Amérique latine".

Bibliographie indicative

IREC-EPFL:

Kullock David, Bolay Jean-Claude, Civelli Horacio, Cunha Antonio et Gandini Carlos "Planificación participativa y habitat popular", nov. 1993, éd. FADU, Buenos Aires.

Bassand Michel et Bolay Jean-Claude éd. "Habitat créatif, culture et participation, Actes du Colloque international de Lausanne, nov. 1990", Commission nationale suisse pour l'UNESCO, Berne 1991.

Bassand Michel, Bolay Jean-Claude et Pedrazzini Yves éd. "Habitat créatif, éloge des faiseurs de villes" à paraître à la Fondation pour le Progrès de l'Homme, coll. Documents pour un débat, Paris 1996.

Bolay Jean-Claude "Interdisciplinarité et développement: mode saisonnière ou nouveau mode de faire scientifique?" in "Transdisciplinarité" Panorama n°5, programme prioritaire Environnement, revue du FNRS, Berne, septembre 1995.

Bolay Jean-Claude "Urbanization and Environment: Which Housing for the Poors of Latin America ?" IREC-EPFL, Lausanne, 1994

Bolay Jean-Claude et Bassand Michel éd. "Habitat créatif, culture et participation: quelles innovations pour quel développement ? Actes du Colloque international de Lausanne, sept. 1995", IREC-EPFL, Lausanne 1995.

Bolay Jean-Claude, Cunha Antonio et Waas Eveline "Habitat populaire et pauvreté urbaine en Amérique latine, vers une nouvelle politique du logement en Bolivie" rapport IREC, IREC/EPFL, Lausanne, janvier 1993.

Bolay Jean-Claude, Cunha Antonio, Bassand Michel et al., "Développement durable, métropolisation et pollution des ressources naturelles: le cas de Hô Chi Minh Ville, Vietnam", rapport intermédiaire IREC/IGE/IATE-ENCO, EPFL, mai 1994.

Chevalier Gérard dir. "Habitat populaire en Amérique latine" revue Architecture et Comportement, vol. 6 n° 2, EPFL, Lausanne 1990.

Leibrandt Christian "Architecture et autoconstruction: l'approche des processus progressifs en Argentine" Thèse de doctorat ès sciences, EPFL, Lausanne 1994.

Pedrazzini Yves "la métropolisation du Venezuela et les barrios de Caracas" Thèse de doctorat ès sciences, EPFL, Lausanne 1994.

AUTRES SOURCES

Cohen Michael A. et al. "Politique urbaine et développement économique: un ordre du jour pour les années 90" Banque Mondiale, Washington DC, 1991.

Durand-Lasserre Alain "L'exclusion des pauvres dans les villes du tiers-monde" L'Harmattan, Paris, 1986.

Fondation pour le Progrès de l'Homme (1992) "La réhabilitation des quartiers dégradés, leçons de l'expérience internationale. La déclaration de Caracas, novembre 1991", éd. FPH, Paris.

Fondation pour le Progrès de l'Homme (1993) "La déclaration de Salvador" document ronéotypé, FPH, Paris.

Granotier Bernard "La planète des bidonvilles. Perspectives de l'explosion urbaine dans le tiers monde", Le Seuil, Paris 1980.

HABITAT "The City Summit, Istanbul, June 1996; a Conference on the Future of Cities, an Expo of Good Ideas for Better Cities", HABITAT, Nairobi, 1995.

Hardoy Jorge E. & Satterthwaite "Squatter Citizen, Life in the Urban Third World", Earthscan Publ., London 1989.

Interamerican Development Bank "Evaluation report on IDB and urban development", Draft IDB, Washington DC, 1988.

Jacobs Jane "Cities and the Wealth of Nations, Principles of Economic Life" Vintage, New York, 1985.

Jacobs Jane "The Economy of Cities" A Vintage Book, New York, 1970.

Percq Pascal, Groupe de Salvador "Les habitants aménageurs" éd. de l'aube, Paris, 1994.

Renaud Bernard "Le logement et les institutions financières dans les pays en voie de développement, vue générale" doc. n° 658 F, Banque Mondiale, Washington DC, 1984.

Rochefort Michel éd. "Le logement des pauvres dans les grandes villes du Tiers Monde", *Revue Tiers-Monde*, Paris, 1988.

Swiss Development Cooperation "Transectorial Policy: Urban Development Policy" SDC, Berne 1995.

United Nations Centre for Human Settlements (HABITAT) "Global Report on Human Settlements 1986" Oxford University Press, New York 1987.