

INSTITUT DE RECHERCHE SUR L'ENVIRONNEMENT CONSTRUIT
ÉCOLE POLYTECHNIQUE FÉDÉRALE - LAUSANNE - SUISSE

**EVALUATION DE L'ACTION
DU FSE (BOLIVIE)
DANS LE DOMAINE DU LOGEMENT
POPULAIRE
DE 1986 A 1989
ET PERSPECTIVES D'AVENIR**

Résumé de la phase I

Lausanne, février 1991

1. Introduction

Le FSE (Fondo social de emergencia) a été créé en Bolivie en octobre 1986 comme mesure sociale d'accompagnement afin de palier aux effets négatifs de l'ajustement structurel macroéconomique décidé par le gouvernement bolivien en concertation avec le FMI et la Banque Mondiale. Le mandat d'évaluation confié par la DDA ne concerne qu'un aspect du programme du FSE à savoir **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**

Les objectifs de cette étude peuvent être résumés de la manière suivante (termes de référence):

- a) **Les objectifs du programme FSE-logement ont-ils été atteints? Si oui, dans quelle mesure?**
- b) **Quels ont été les effets directs et indirects de ce programme?**
- c) **Quelles conclusions et quels constats peut-on tirer de cette expérience?**
- d) **Quelles recommandations peut-on formuler pour l'avenir de la politique du logement populaire en Bolivie?**

2. Le fonds social d'urgence (FSE)

Le programme du FSE, d'une durée prévue de 3 ans, est établi sur la base d'un budget prévisionnel estimé à 323,8 mio. US\$, à répartir entre la création d'emplois (70,5%), la santé et l'alimentation (17,5%), l'éducation (5,5%), l'appui à la production (6,5%).

Quelques objectifs quantifiables. La création d'emplois allait permettre au cours de la 1^{re} année de réduire de 5% le chômage, et de 2,5% au cours de la 3^e, permettant la construction de: - 26.000 logements - 400.000 connections de services pour les logements existants et 30.000 autres connections pour des nouveaux logements - équipements sanitaires pour 100.000 usagers - 200 équipements scolaires - 80 projets d'aménagement routier. Des soins médicaux gratuits allaient atteindre 220.000 personnes en 3 ans, à quoi s'ajoutaient 220.000 rations alimentaires, et la mise en place d'un réseau de soin de santé primaire. En matière d'éducation, étaient évoqués 20 à 30 projets éducatifs et la formation de 19.000 personnes. Quant à l'appui à la production, les crédits seraient affectés à 50 projets (de 500.000 à 5 mio. US\$ par crédit).

3. Le programme FSE - logement

Les objectifs initiaux du FSE ainsi que les différents budgets ont été périodiquement révisés à la baisse. Le budget global du FSE, initialement fixé à 323,8 millions de dollars (janvier 87) a été ramené à 253,32 millions pour finalement atteindre fin 1989 un investissement réel de 193 millions de dollars.

Le FSE avait prévu de consacrer 19,5% de son budget à la construction de logements destinés aux couches sociales à bas revenus et préférentiellement aux familles touchées par le chômage. Il devait servir à l'édification, en autoconstruction ou en construction déléguée à des entreprises, d'unités d'habitation dont le coût unitaire s'élève respectivement à 2000 et 2800 US\$. Le programme s'effectue en coordination avec le Ministère des Affaires Urbaines qui assure la supervision technique et sociale. Cela montre que le gouvernement bolivien a été l'un des premiers en Amérique latine, à saisir toute l'importance de cette branche dans l'économie nationale. En effet la production de logements ne répond pas seulement à un besoin fondamental, ce qui lui confère dans le cadre de la nouvelle politique une haute rentabilité sociale, mais cette production représente aussi une valeur de première importance dans la formation du capital et du revenu national.

Cette politique d'incitation par l'octroi de crédits remboursables est sans conteste un succès par le nombre de logements réalisés en regard des résultats obtenus par l'Etat et des organismes intermédiaires de financement lors des années antérieures.

Toutefois, les prévisions du FSE ont sans doute été trop optimistes puisque la part du budget affecté au logement est passé de 63,0 millions de dollars en 1987 à **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** 28,0 millions en août 1989 et que les dépenses réelles ont atteint 16 millions en mars 1990.

Exprimé en nombre de logements on prévoyait initialement (1987) 26'000 unités à construire, pour tomber à 15'000 (milieu 1989); finalement on parvenait à n'en réaliser que 6556 en mars 1990.

4. Les emplois générés par le programme FSE - logement

L'étude des données fournies par le FSE a permis d'estimer à 1500 le nombre **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** générés par les programmes de logements auxquels il faut ajouter 1695 emplois **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**. En se basant sur le chiffre officiel de 262'000 chômeurs (1987), on peut calculer que l'ensemble des programmes FSE ont participé à une résorption théorique du chômage de 16% ce qui représente plus du double de l'objectif fixé (7,5%). Les seuls programmes ont participé à la résorption de 1,2% de ce chômage.

Il convient toutefois de souligner que les chiffres qui ont permis le calcul de ces résultats remarquables émanent tous du FSE et qu'il n'a pas été possible d'en vérifier la fiabilité. Les deux principales sources d'erreurs possibles sont l'évaluation des emplois directs générés pour les projets et le calcul théorique du taux de 1,13 d'emplois indirects.

Il est toutefois certain que les 193 millions de dollars injecté par le FSE dans l'économie bolivienne ont permis durant les 3 ans du programme de soulager le chômage **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** dans une fourchette que l'on peut estimer entre 8% et 16% et que la construction de logements, compte tenu des investissements réduits, y a joué un rôle important.

5. Quelques problèmes à relever

Malgré l'efficacité de la gestion du FSE, certains aspects du programme **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** ont rencontré des problèmes qu'il convient de relever. Ceux-ci sont sans doute la conséquence des déficiences du MAU et du FONVI chargés par le FSE d'assurer le contrôle technique et administratif du programme, et la récupération des créances.

Ainsi le MAU, qui bénéficiait de 2,5% des fonds investis pour cette supervision, n'a pas pu remplir sa tâche d'une manière entièrement satisfaisante. Par exemple:

- le contrôle technique des chantiers (mise en oeuvre, matériaux) a été lacunaire,
- l'analyse (et l'évaluation) des caractéristiques socio-économiques des bénéficiaires a été négligée. Il reste une certaine opacité sur cette question,
- la participation des bénéficiaires (futurs propriétaires) au processus de planification a été abandonnée pour être limitée au seul mandataire (architecte),
- la mise en place des mécanismes de **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** (intérêts et amortissement) a souffert de graves lacunes. Bien que le FONVI tente actuellement de trouver une solution, on peut penser que l'échec restera au moins partiel,
- on s'accorde dans les différents milieux concernés à considérer que la corruption a été évitée, cependant il n'en demeure pas moins que les **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** avoisineraient le 7% des crédits accordés à chaque projet de logement,
- on se questionne encore sur l'utilisation des 2,5% prélevés sur les crédits aux logements pour la supervision attribuée au MAU,
- le transfert des compétences acquises par le FSE dans ce domaine au MAU n'a pu s'opérer par manque d'intérêt du Ministère.

Ces quelques constats ne remettent pas en cause le succès global du FSE et du programme **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** en particulier. Toutefois, ces failles sont suffisamment importantes pour que l'on en tienne compte dans l'élaboration et surtout la mise en oeuvre de la future politique du logement.

6. Conclusions et perspectives

Les résultats de l'évaluation FSE-Logement et les perspectives de la future politique du logement en Bolivie nous permettent d'émettre les recommandations suivantes à l'attention de la DDA:

- Les objectifs du **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** (décret no 22407, du 11.01.1991) et tout particulièrement la mention officielle du secteur informel comme bénéficiaire prioritaire du plan, vont dans la bonne direction et méritent d'être encouragés. Toutefois, il subsiste encore de nombreuses inconnues tant en matière de financement que dans les mécanismes d'application. Au vu des incertitudes concernant les capacités de gestion du MAU, nous pensons qu'il convient d'attendre encore des précisions sur sa réorganisation avant de pouvoir recommander aux financeurs internationaux des investissements directs aux institutions publiques de promotion du logement.
- Le rôle des ICI sera prépondérant à l'avenir alors que ces organismes ne sont pas encore adaptés pour exécuter le rôle d'intermédiaire entre les bailleurs de fonds (p. ex. MAU-FONVI) et le secteur informel. Nous proposons à la DDA d'intervenir pour soutenir les ICI dans l'évolution de leurs structures et des règles de fonctionnement adaptées à leur nouvelle clientèle.
- Appuyer les associations populaires dans la formation et l'organisation de groupements d'épargne pour le logement.

L'objectif cadre de la phase II (janvier 1991 à décembre 1992) consiste à élaborer et proposer des mécanismes permettant la répliquabilité et la généralisation des projets d'habitat populaire urbain.

Il s'agit en particulier de développer dans le cadre de la politique publique de financement du logement populaire les instruments opérationnels nécessaires à une interaction entre les institutions de crédit intermédiaires, les ménages à faible revenu du secteur informel et les groupements communautaires de base dont ils font partie. Se basant sur des expériences pilote en cours et sur l'analyse de l'application des procédures contenues dans le Plan national du logement populaire, l'analyse portera sur:

- l'élaboration et/ou l'amélioration des instruments financiers, administratifs et techniques en tenant compte des paramètres propres aux projets d'habitat urbain intégrés;
- la localisation des potentiels et des points de blocage dans les domaines de l'organisation sociale des groupes de demandeurs, des formes traditionnelles d'épargne et leur possible insertion dans le cadre des systèmes formels de crédit au logement;
- l'identification des instruments susceptibles d'entraîner une dynamique au sein de la politique publique en priorisant les nécessités et les capacités de la population bénéficiaire;
- le renforcement des capacités de dialogue entre les demandeurs potentiels (bénéficiaires) et les partenaires financiers et publics;
- la diffusion des connaissances permettant un renforcement institutionnel des acteurs impliqués dans le processus et le soutien à la répliquabilité des opérations d'habitat populaire urbain.

Ceci nous amène à une considération plus générale: nous pensons qu'il incombe à l'Etat bolivien de poursuivre et d'amplifier sa politique du logement social, accordant une part décisive de son aide aux couches les plus défavorisées de la population et au secteur informel. C'est aussi l'Etat qui doit trouver, à l'extérieur et à l'intérieur du pays, les fonds nécessaires à cette politique.

Par contre, la réalisation d'une telle politique, l'établissement des mécanismes de financement et le contrôle technique devraient être confiés au secteur privé à savoir les organismes intermédiaires de financement et les ONG.