

Jean-Claude Bolay et Adriana Rabinovich *

Habitat-Cuba répond à la demande en logements dans un pays en crise

48

L'énorme demande en logements des populations pauvres, en particulier dans les villes du Sud, exige des réponses qui soient à la hauteur. Sept années durant, un groupe d'architectes cubains a mis ses compétences au service des plus démunis en les associant à toutes les étapes de la construction ou de la rénovation de leurs habitations. En plus de bénéficier d'un logement salubre, les populations ainsi impliquées s'affranchissent de la dépendance d'un Etat en crise pour améliorer leurs conditions de vie. Un tel modèle peut inspirer certains pays du Nord, où les problèmes sont comparables.

Au niveau mondial, 50 à 70 % des utilisateurs construisent eux-mêmes leur logement avec très peu, voire pas du tout d'assistance technique. Un phénomène très fréquent en Amérique latine. De même, 60 à 80 % des logements subissent des modifications et des réformes une ou plusieurs fois au cours de leur vie, souvent sans intervention professionnelle. En conséquence, d'importants problèmes de luminosité, de ventilation et d'isolation affectent ces constructions. De plus, l'absence de coordination entre toutes ces initiatives individuelles aboutit à un aménagement urbain incohérent, où les conflits de voisinage se multiplient et où les espaces publics font défaut.

En même temps, la crise économique laisse des milliers de professionnels de la construction – spécialement des architectes – sans travail, là aussi tout particulièrement en Amérique latine. Les architectes sont souvent au service de populations aisées et aucun système ne permet aux autoconstructeurs pauvres de bénéficier de leurs services. Cet article raconte l'histoire et les réussites d'Habitat-Cuba, une organisation qui a cherché à en finir avec ce paradoxe en mettant, grâce à des méthodes participatives de planification urbaine, les compétences des professionnels de l'habitat à la portée des populations les plus démunies.

* Jean-Claude Bolay est sociologue et Adriana Rabinovich est architecte-urbaniste. Tous deux sont chercheurs au laboratoire de sociologie urbaine, à l'École polytechnique fédérale de Lausanne, en Suisse.

L'Etat cubain dans la crise

La situation du logement à Cuba est typique de celle des pays pauvres. Au lendemain de la révolution de 1959, près de 50 % des habitations du pays sont considérées comme inappropriées. Dans les zones rurales, la situation est mauvaise : 63 % des habitations ont des sols en terre et seules 9 % d'entre elles ont accès à l'électricité. La distribution équitable de logements et l'éradication des quartiers insalubres constituent deux grands défis du gouvernement.

Différentes phases marquent la politique du logement. Des mesures législatives visent à éliminer la spéculation immobilière en fixant un prix unique au sol dans les villes. Une loi permet de réduire les loyers. La planification du territoire reçoit une forte impulsion, canalisant la croissance urbaine et les nouvelles industries vers les villes moyennes. Le but est de freiner la « macrocéphalie » de La Havane. En parallèle, l'Etat aménage de nombreuses zones rurales et lance un programme d'extension des réseaux routiers nationaux et des infrastructures.

Concernant les habitations nouvelles, d'importants programmes sont entrepris dès 1960. Ils vont de la construction artisanale avec de simples éléments préfabriqués à l'industrialisation lourde. Mais l'ampleur des besoins et l'empressement à les résoudre génèrent des effets pervers : l'Etat favorise trente années durant, de 1960 à 1990, une production industrielle sans originalité et des solutions technologiques standardisées.

L'architecture et l'urbanisme sont relégués au second plan. Les tours et les barres d'habitations qui marquent aujourd'hui le paysage cubain reflètent cette tendance. Ce n'est que très récemment, constatant l'attraction touristique que génère le patrimoine architectural cubain, qu'une véritable politique de rénovation des monuments historiques voit le jour, surtout dans le centre de la vieille Havane et dans les quelques villes que les étrangers fréquentent.

Peu enclins à une réflexion esthétique, ces efforts massifs ne suffisent toutefois pas à répondre aux besoins d'une population croissante (12 millions en 2000). Au cours des quarante années de la révolution cubaine, les statistiques officielles enseignent que 50 % des occupants ont construit leur habitation de manière individuelle et spontanée, en marge des constructions de l'Etat.

Au début des années 1990, la chute du bloc communiste plonge Cuba dans la crise. Les programmes de logement cessent et, plus que jamais, la population doit se débrouiller seule. La pénurie se manifeste aussi au niveau des matériaux de construction : l'Union soviétique ne fournit plus le bois de construction dont dépend le pays. L'urgence de trouver d'autres solutions se fait pressante.



Habitat, le centre historique de la Havane est dégradé



L'habitat urbain, une question clé au XXI^e siècle

A deux reprises récemment, les Nations unies ont mis en exergue les épineuses questions encore à résoudre pour offrir aux populations urbaines de la planète, soit la moitié de l'humanité, un développement durable. Cette expression, en l'occurrence, signifie la recherche d'un environnement naturel et bâti de qualité, de conditions d'existence économique et sociale décentes, d'un accès à des infrastructures et à des services indispensables à la vie en société – eau potable, évacuation des eaux usées et des déchets solides, électricité et énergie, terrains constructibles – et d'un habitat salubre favorisant la santé physique et mentale des individus.

A Istanbul, en 1996, et plus récemment à New York, en 2001, deux conférences internationales sur les établissements humains ont démontré que ces problèmes sont globaux et interpellent l'ensemble des décideurs publics et privés de tous les pays. Mais c'est d'abord dans les pays en développement, là où l'urbanisation est la plus rapide, que les questions les plus urgentes à résoudre se posent. Or, c'est justement là aussi que les ressources humaines, financières et matérielles manquent pour relever les défis.

En Amérique latine, où la population est à 75 % urbaine, l'habitat des familles à faible revenu est problématique. Après bien des essais, souvent centralisés, résultant de politiques volontaristes, mais trop technocratiques, les réalisations laissent perplexe. Trop onéreux, les projets de logement social les plus intéressants échappent aux familles les plus nécessiteuses, assurant à la classe moyenne ses avantages relatifs. Les modèles d'habitations plus économiques pâtissent souvent de défaillances techniques et il est rare qu'ils répondent aux habitudes culturelles des familles qui en bénéficient. Conséquence directe de politiques publiques erronées et d'échecs répétés, les familles construisent elles-mêmes leur logement sur des terrains qu'elles ne possèdent pas. Cela renforce leur précarité existentielle et leur impact négatif sur les ressources naturelles et sur toute volonté de planification cohérente du territoire urbain. Dans les faits, selon les villes latino-américaines, de 30 à 80 % des logements et des quartiers sont « autoproducts » en dehors de toute réglementation et de toute assistance technique et financière.

Les architectes de la communauté

Dans ce contexte de crise de l'Etat, un groupe d'architectes et d'urbanistes crée, en 1994, la société à but non lucratif Habitat-Cuba. Les deux objectifs de cette société sont d'appuyer les initiatives d'autoconstruction de la population locale et de développer des techniques et des matériaux de construction à partir des matières premières disponibles sur place.

La mise en œuvre du programme « Architectes de la communauté » d'Habitat-Cuba

illustre la volonté d'appuyer les initiatives individuelles pour améliorer les logements. Inspirée des écrits de l'architecte argentin Rodolfo Livingston, cette approche s'inscrit dans une démarche interactive avec la « famille-client ». En intégrant des techniques de négociation entre les partenaires, la méthode de Livingston permet à chaque famille de choisir parmi plusieurs solutions celle qui répond le mieux à ses besoins et désirs et qui, en même temps, est la mieux adaptée aux contraintes spatiales, urbanistiques et économiques du pays.

Trois lignes principales organisent les interventions d'Habitat-Cuba :

- le travail avec les populations les plus touchées par les problèmes d'habitation, en les associant activement à la prise de décision ;
- l'impulsion de solutions durables sur les plans économique et technique, grâce à des technologies adaptées à la crise que vit Cuba depuis la fin de l'Union soviétique ;
- l'implication de tous les acteurs concernés par le logement : Etat, institutions techniques, habitants, coopération internationale.

Ce système est une réussite à plusieurs titres. De 1994 à 2000, 180 000 familles ont accès à des conseils professionnels pour résoudre leurs problèmes de logement. Ces conseils tiennent compte des besoins et des contraintes spécifiques à chaque famille et sont prodigués à des prix accessibles avec des facilités de paiement jusqu'alors indisponibles. Les architectes exercent une activité rémunératrice qui leur apprend à dialoguer avec leurs clients et les forment à utiliser des matériaux et des techniques locales de construction. Enfin, la communauté y gagne, car les logements sont construits ou transformés à moindres frais et, étant impliqués dans l'amélioration de leurs conditions de vie, les utilisateurs se sentent valorisés.

En 2000, l'organisation regroupe en un comité de direction national des représentants dans toutes les provinces du pays. Elle compte 550 associés, dont les deux tiers sont des professionnels de l'habitat : architectes et urbanistes. Dans un pays soumis, aujourd'hui encore, à une forte tendance au centralisme et à l'autoritarisme, deux aspects principaux expliquent le succès de ces expérimentations.

Premièrement, l'Etat cubain considère toujours le logement comme un bien social et non comme une marchandise. En théorie, les couches de la population à faible revenu peuvent accéder à des logements, moyennant un paiement maximal de 30 % de sa valeur de production. L'Etat prend en charge le solde comme subvention au bien-être social, au même titre que la scolarisation et la santé sont libres et gratuits pour tous les Cubains. Mais durant les années 1990, la

La reconstruction de « Los trenes de la loma »



En 1996, avec le soutien de l'Agence norvégienne de coopération, Habitat-Cuba entame deux projets de grande envergure à Holguín, au sud-est de l'île de Cuba. Le premier est l'éradication du quartier insalubre de « Los trenes de la loma de la cruz » pour y bâtir 68 logements avec leurs infrastructures de services publics et un cabinet médical. Le deuxième projet consiste à rénover un pâté de maisons dans le centre historique. Dans ces deux projets, tous les acteurs, à commencer par les habitants, participent depuis la conception jusqu'à la réalisation : du dessin de l'architecture des maisons aux choix urbanistiques des sites. Le premier projet s'est achevé en 1999. La rénovation du centre historique, en revanche, est encore en cours en mai 2003. La réfection du quartier de Los trenes a pu se faire à des coûts très raisonnables. Plus important, en élaborant et en concrétisant ensemble les solutions à leurs problèmes, les habitants ont renforcé leur sens de l'appartenance à leur communauté et ont augmenté leur estime d'eux-mêmes. Et ceux qui ont contribué directement au travail de construction ont acquis de nouvelles compétences et amélioré leur situation économique.

A Holguín, un séminaire de planification participative



Habitat-Cuba : de nouveaux logements construits pour et avec les habitants pauvres.

pénurie d'habitations a plus que jamais empêché de concrétiser ce droit au logement. Et c'est là qu'Habitat-Cuba est intervenu avec l'aval de l'Etat.

Deuxièmement, l'ouverture aux programmes de coopération internationale facilite la création d'espaces d'innovation. Financier, cet appui extérieur donne aussi l'opportunité d'échanger des expériences et des savoir-faire avec d'autres projets que d'autres pays mènent. De fait, l'influence d'Habitat-Cuba dépasse désormais les frontières nationales : elle est reconnue dans toute l'Amérique latine et ailleurs.

Potentiels et limites de l'innovation d'Habitat-Cuba

Les solutions qu'Habitat-Cuba propose à l'échelle du logement ou du quartier sont des pistes innovantes en lieu et place des modes de construction massive de l'Etat et des pratiques individuelles des habitants. Les actions d'Habitat-Cuba s'étendent aux multiples dimensions – économique, sociale, juridique, environnementale, politique – qui sont liées aux problèmes urbains. Ce sont avant tout des préoccupations économiques qui guident Habitat-Cuba, qui met au profit de la famille partenaire un rapport qualité/prix accessible. Par opposition, les pouvoirs publics prônent des solutions qui se concentrent en général sur les aspects physiques du logement. Dans les modèles architecturaux et urbanistiques qui en résultent, ces solutions ne tiennent pas compte du coût économique réel, souvent élevé, ni de l'impact environnemental lié à des technologies mal adaptées au contexte.

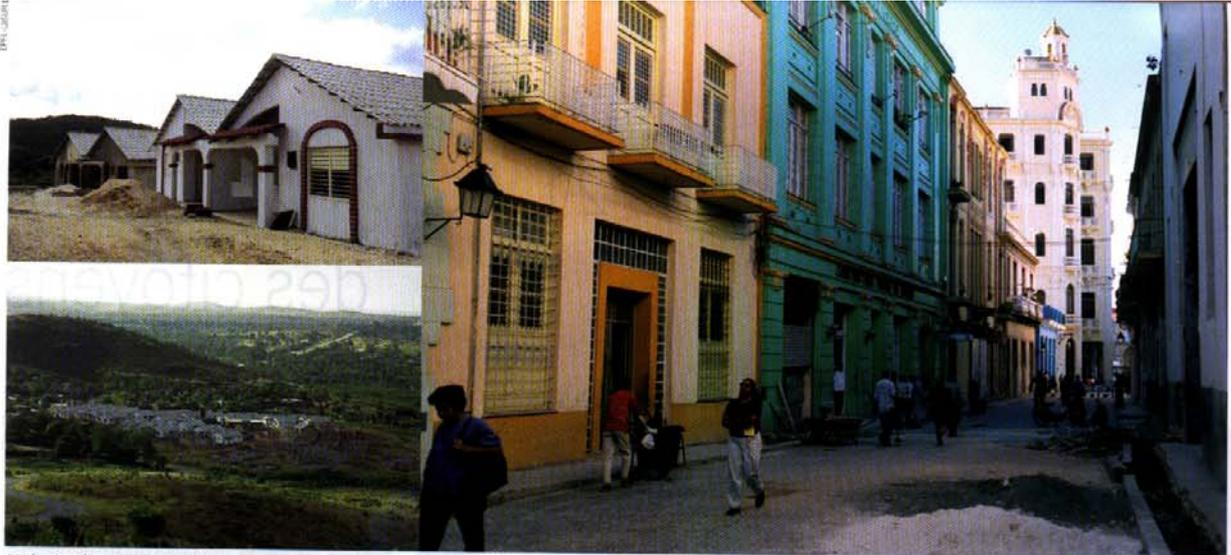
De plus, l'intégration des habitants de la conception à la réalisation du logement permet de mieux identifier les attentes, d'en discuter et de répondre dans la mesure du possible aux aspirations exprimées.

On retrouve des caractéristiques d'Habitat-Cuba dans d'autres institutions en Amérique latine. Mais l'originalité de cette société réside dans sa structure institutionnelle. En particulier

A la redécouverte de techniques perdues

En 1998, Habitat-Cuba commence une recherche sur les techniques de construction à base de matériaux locaux, un domaine de recherche que les institutions universitaires et l'Etat avaient depuis longtemps délaissé. Parmi ces techniques, l'architecture de terre est la meilleure option. Mais contrairement aux autres pays latino-américains, Cuba a perdu toute tradition de maîtrise de ces techniques auparavant très répandues. Avec l'aide du Centre de recherche des architectures de terre de Grenoble, en France, Habitat-Cuba s'initie alors aux technologies modernes d'utilisation de la terre comme matériau de construction.

Pour pallier la pénurie de bois, qui ne peut plus être importé des régions de l'ex-Union soviétique, Habitat-Cuba lance un programme de recherche sur le bambou. Au moment de sa disparition en 2001, Habitat-Cuba avait réalisé l'inventaire des variétés de bambou dans trois provinces, planté 24 hectares de bambou, bâti la première maison pilote en bambou et commencé à fabriquer du mobilier. L'Association nationale des petits paysans a repris une partie de ces projets dans la province de Holguín, mais le programme au niveau national a disparu.



Holguin : logements familiaux

Le centre historique de La Havane est-il en voie de rénovation pour les touristes ou pour les habitants ?

dans l'articulation innovante des stratégies de travail. Habitat-Cuba suit une logique de recherche-action-formation organisée autour de plusieurs activités : pratiques démonstratives, méthodologie, communication et formation. A tous ses membres, Habitat-Cuba propose tout à la fois une assistance technique, des séminaires et des cours de formation, des matériaux didactiques et, enfin, la promotion et la divulgation des expériences. Une organisation en réseau très souple permet une telle offre. Cette organisation allie un bureau de coordination nationale qui, situé à La Havane, garantit la cohérence de l'ensemble et offre ses services d'assistance au niveau national, et un réseau de bureaux autonomes où travaillent des professionnels de différentes disciplines : architectes, urbanistes, géographes, sociologues, économistes, avocats.

L'inquiétante rançon du succès

En juillet 2001, le Gouvernement cubain qui, sept ans auparavant, a autorisé la création d'Habitat-Cuba décide de clore l'expérience en fermant tous les bureaux de la société. Pour la plupart des partenaires, qu'il s'agisse des familles bénéficiaires des programmes d'Habitat-Cuba ou des organisations nationales et étrangères associées à ses travaux – de nombreuses organisations non gouvernementales internationales et des institutions scientifiques telles que l'Ecole polytechnique fédérale de

Lausanne (qui a collaboré avec Habitat-Cuba de 1998 à 2001) – c'est la stupéfaction. Pourquoi arrêter une initiative si dynamique et si reconnue au plan international qui accompagne les efforts de l'Etat dans le secteur fortement déficitaire de l'habitat ? Pourquoi une telle décision alors qu'Habitat-Cuba a été désigné en 1996 comme l'une des 40 meilleures pratiques urbaines mondiales lors du sommet HABITAT II, organisé par les Nations unies à Istanbul ? Pourquoi cette décision alors qu'Habitat-Cuba est indépendant sur le plan financier, canalisant des fonds étrangers vers un secteur qui en a dramatiquement besoin ?

Pour les plus optimistes, il faut prendre le Gouvernement cubain au pied de la lettre lorsqu'il justifie sa décision en mettant en avant la volonté de rapatrier ces programmes expérimentaux au sein des structures administratives et techniques officielles. Ces structures pourraient transformer ces programmes en politiques publiques et redoubler leurs moyens. Pour les plus pessimistes, cette décision se fonde plutôt sur la crainte d'une critique indirecte des actions que l'Etat mène dans le domaine du logement social.

L'avenir dira où se situe la vérité. Ce qui est certain, en revanche, c'est qu'au plan international, les initiatives d'Habitat-Cuba durant ses années d'activités vont continuer d'in-

fluencer les pratiques des spécialistes de l'urbain. L'idée de base est de repenser l'acte de construire avec les acteurs de la ville – ses habitants – en dépassant la simple fonction technique par des stratégies globales d'urbanisation qui intègrent les plus précarisées et valorisent de nouveaux savoir-faire de l'architecture et de l'urbanisme. ■

POUR ALLER PLUS LOIN

BOLAY JC, PEDRAZZINI Y, RABINOVICH A, ÉD. RESPONSABLES. *Innovaciones tecnológicas, medioambiente urbano y disparidades sociales en América latina. Estudios de caso en Argentina, Bolivia y Cuba*. Lausanne : Cahiers du LaSUR 1/EPFL.

BOLAY JC, PEDRAZZINI Y, RABINOVICH A. *Quel sens au «développement durable» dans l'urbanisation du tiers monde ?*. Annales de la Recherche urbaine, Paris : Plan urbanisme, construction, architecture, juin 2000.

DIAZ S. *El arquitecto de la comunidad en Cuba*. Revista de la Universidad de Montevideo, 2002.

Habitat-Cuba. Estrategia de Desarrollo, La Habana, Habitat-Cuba, 2000.

LIVINGSTON R. *El método*, Buenos Aires, Ediciones de la Urraca, 1995.

LIVINGSTON R. *Cirugía de casas*, Buenos Aires, CP67 Editorial, 1990.

Urbanews, revue urbaine de la DDC : http://nccr-ns.epfl.ch/lignes/autres_urban_fr.asp

Page de l'équipe LaSUR à l'EPFL : <http://nccr-ns.epfl.ch/>

Site de la Fondation Abbé-Pierre : www.fondation-abbé-pierre.fr

Crise du logement social en France

Dans son huitième rapport annuel, rendu public en mars 2003, la Fondation Abbé-Pierre (FAP) dénonce la situation alarmante du logement social en France : environ 1,64 million de demandes de HLM sont en souffrance, les bidonvilles réapparaissent, plus de 600 000 personnes s'entassent dans des logements trop petits et les squats se développent, notamment en région parisienne.

La FAP fustige le désengagement de l'Etat. Alors qu'il faudrait bâtir environ 80 000 logements sociaux par an, le gouvernement prévoit d'en construire 54 000 en 2003. Et la démolition d'habitations dans les quartiers pauvres devrait s'accélérer : en 2003, 12 000 destructions sont programmées.

LRD