

## Habitat précaire et politique publique: un appui pour le logement des pauvres en Bolivie

### 1. Introduction

La Bolivie est un des pays les plus pauvres d'Amérique latine. En 1990, 66% des ménages avaient un revenu mensuel inférieur à 200 dollars. A l'instar de la situation prévalant dans la plupart des pays du tiers-monde, plus de la moitié de la population bolivienne assure par elle-même son habitat. En l'absence d'une politique publique adaptée, les plus pauvres sont aujourd'hui condamnés à subir des conditions d'habitat très précaires, ce qui signifie généralement: pas de titre de propriété foncière, pas de permis de construire, pas d'architecte et d'entreprise du bâtiment, une qualité constructive minimale et des services urbains défectueux dans des quartiers périphériques mal équipés.

Des phénomènes qui reflètent la réalité d'une société bolivienne fonctionnant à deux vitesses: une minorité d'individus intégrés aux secteurs modernes de la production et des affaires, une majorité de familles de condition modeste dépendant d'une économie rurale d'autosubsistance ou d'activités urbaines informelles<sup>1</sup> qui se développent hors des cadres institutionnels et indépendamment des procédures d'échanges monétaires.

En matière de logement, appuyer cette population marginalisée, implique, d'une part, mieux comprendre ses valeurs culturelles et son insertion sociale et économique, et, d'autre part, adapter à son endroit les instruments administratifs et financiers de promotion de l'habitat, qu'ils soient d'origine publique ou privée.

C'est sur ces principes, très simples à énoncer, mais extrêmement complexes à appliquer, que l'IREC, à la demande du Gouvernement bolivien, a apporté son appui au Ministère des affaires urbaines, afin de déterminer les règles de mise en oeuvre d'un nouveau Plan national du logement populaire (PNVP)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Bien que le terme "informel" soit très discuté, il est néanmoins très usité, recouvrant une multitude d'activités qui se caractérisent généralement par une absence de reconnaissance officielle de l'entreprise, sa taille réduite, l'indépendance du travailleur et le manque de protection sociale.

<sup>2</sup> PNVP = Plan nacional de la vivienda popular.

La recherche, menée au cours des années 1992 et 1993, avec la collaboration de chercheurs boliviens, a fait l'objet d'un arrangement financier entre la Coopération suisse (DDA) et l'EPFL, et d'une convention liant l'IREC à ses contreparties boliviennes (Ministère des affaires urbaines, Fonds national du logement, PROA ONG urbaine, Fédération nationale des coopératives d'épargne et de crédit, et la Faculté d'architecture de l'Université San Simon de Cochabamba).

## 2. Objectifs et programme de recherches

L'objectif général du programme de recherche reprenait les ambitions que le Gouvernement avait à l'égard d'une nouvelle politique de promotion du logement populaire: soit un système national de financement du logement caractérisé par l'intégration des non salariés, un accès limité aux seules familles à faible revenu (jusqu'à 200\$ mensuels), la prise en compte de formes de garantie non conventionnelles, la réalisation d'ouvrages en autoconstruction ou par délégation à des entreprises, des prêts limités à 2000 \$.

Un programme d'activités scientifiques fut défini conjointement avec l'ensemble des partenaires. Il portait sur l'élaboration de mécanismes permettant la généralisation de projets d'habitat populaire, à partir d'analyses sectorielles cherchant à localiser les points de blocage, leurs causes et leurs effets à chaque niveau du système de production du cadre bâti: régularisation foncière, organisation du système de financement, structuration économique et sociale des demandeurs potentiels, mécanismes institutionnels de mise en oeuvre de la politique du logement.

Les études menées ont porté sur:

- l'analyse du fonctionnement des mécanismes de mobilisation et de canalisation des fonds publics et privés pour les opérations de logement social;
- description des caractéristiques socio-économiques des bénéficiaires potentiels de la politique du logement, en particulier de leur capacité d'épargne et d'endettement;
- l'analyse institutionnelle du Ministère des affaires urbaines, ayant à charge d'appliquer le PNVP;
- examen du rôle des organismes privés et associatifs d'intermédiation des crédits et d'appui aux constructeurs du secteur populaire.

## 3. Résultats de la recherche et perspectives

Quels sont les points saillants qui ressortent de ces travaux et qui ont inspiré les recommandations de l'équipe de recherche ? En premier lieu une insuffisance notable des ressources financières qui, de plus, n'atteignent quasiment jamais les groupes à faible revenu<sup>3</sup>. Conséquence directe de cet

---

<sup>3</sup> La seule exception à ce constat a été le programme de financement du logement populaire inclus par le Fonds social d'urgence de 1986 à 1990; voir à ce propos: J.-C. Bolay, G. Chevalier, A. Garnier et als

état de fait, les habitants des quartiers populaires s'insèrent dans des filières parallèles de production de leur logement. Deuxième constatation, ne pouvant compter sur des crédits à long terme, ces mêmes habitants s'organisent de façon autonome pour édifier progressivement leur habitat (logements et services domiciliaires) sans jouir de la sécurité de la tenure du sol ni de l'appropriation immobilière. Dans ces conditions les actions menées par les pouvoirs publics chargés de l'urbanisation et du logement ont un impact extrêmement faible auprès des destinataires qui en ont le plus besoin.

Le règlement général d'application du PNVP, élaboré en réponse à ce constat, et approuvé par résolution ministérielle en juillet 1992, cherche à pallier à ces défaillances en introduisant une série d'options répondant aux exigences de la demande sociale non satisfaite. Il s'agit donc d'ouvrir le système national du crédit aux familles à faible revenu et aux actifs du secteur informel, tout en sauvegardant la solvabilité des institutions financières par l'introduction d'une série de mesures complémentaires:

- mise en place de différentes lignes de crédit à taux d'intérêt réduit permettant a) l'acquisition de parcelles assainies, b) la légalisation de la propriété du terrain et de la construction préexistante, c) la rénovation et l'amélioration du logement, d) la construction de nouvelles unités d'habitation;
- ouverture de l'accès de ces programmes aux indépendants et aux travailleurs du secteur informel, pour autant que leur revenu familial n'excède pas 200 \$ mensuels;
- compensation du "risque bancaire" par l'acceptation de garanties autres qu'hypothécaires (garantie solidaire par groupes de demandeurs, garantie par une tierce personne ou par un bien);
- octroi de crédits limités à des montants variant entre 300 et 2000 \$, pouvant être combinés à hauteur maximale de 3000 \$, disposant de taux d'intérêt social;
- introduction d'organisations non gouvernementales en qualité d'intermédiaires des crédits publics, aux côtés des mutuelles, caisses de crédit et d'épargne et autres banques commerciales;
- renforcement de ces mêmes organisations non gouvernementales en tant qu'unités d'appui technique et social aux bénéficiaires;
- respect de la liberté des bénéficiaires de crédits quant aux modalités de réalisation des travaux (autoconstruction ou par une entreprise);
- définition claire des rôles des acteurs en présence et des procédures de circulation de l'information.

Aujourd'hui les règles du jeu sont établies, elles constituent le coeur du rapport publié par l'IREC sur les résultats de ce programme de recherche<sup>4</sup>. Reste à les expérimenter. Et il nous faut bien reconnaître que, malgré la volonté des partenaires de la recherche, que ce soit le Ministère des affaires urbaines ou l'IREC, c'est tout un ensemble d'acteurs publics et privés qu'il faut désormais convaincre de la justesse des propositions, de manière à ce qu'on accepte de mettre à disposition les fonds nécessaires<sup>5</sup> et que chacun joue le rôle attendu. C'est là l'objet d'une prochaine phase d'appui à la mise en oeuvre décentralisée du PNVP que l'IREC espère pouvoir accomplir à l'avenir en collaboration avec ses partenaires boliviens<sup>6</sup>.

Jean-Claude Bolay, sociologue,  
Antonio Cunha, économiste  
IREC-DA, Lausanne, le 6 avril 1993

---

<sup>4</sup> J.-C. Bolay, A. Cunha, E. Waas (1993) "Habitat populaire et pauvreté urbaine en Amérique latine, vers une nouvelle politique du logement en Bolivie", rapport de recherche no 103, éd. IREC/EPFL, Lausanne.

<sup>5</sup> Le Gouvernement avait initialement assigné 20 millions de dollars pour démarrer le PNVP, dont moins de 2 millions ont effectivement été libérés à fin 1992 !

<sup>6</sup> Depuis le retrait de la DDA du secteur urbain en Bolivie, cette phase d'appui programmée sur 2 ans n'a pas encore obtenu de financement.