

ECOLE POLYTECHNIQUE FEDERALE - LAUSANNE - SUISSE
UNIVERSIDAD MAYOR SAN SIMON - COCHABAMBA - BOLIVIE

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

Arrangement entre la DDA - Direction de la Coopération suisse au développement
et l'IREC-EPFL

RAPPORT DE LA PHASE I

Lausanne et Cochabamba, février 1991

INSTITUT DE RECHERCHE SUR L'ENVIRONNEMENT CONSTRUIT - IREC
FACULTAD DE ARQUITECTURA - FAUMSS

AUTEURS

Equipe IREC-EPFL (Suisse):

Jean-Claude BOLAY, sociologue
Gérard CHEVALIER, architecte
Alain GARNIER, architecte

Equipe FAUMSS-UMSS (Bolivie):

Ra l AGUILAR, architecte
J. Guillermo BAZOBERRY, architecte
Fernando BUSTAMANTE,  conomiste

Traduction

Gilda LEIBBRANDT

Dactylographie

Dactyquick SA

TABLE DES MATIERES

1. Introduction	3
1.1 Le mandat de la DDA à l'IREC	3
1.2 Intérêts de la DDA	3
1.3 Les contrats EPFL-MAU-FAUMSS	3
1.4 Les objectifs de l'évaluation FSE	4
1.5 Méthodes de travail	4
2. Contexte	5
2.1 La Bolivie aujourd'hui: Eléments socio-économiques	5
2.2 1985: le grand tournant économique	6
2.3 Vivre en ville: logements et services	7
2.4 Gérer la ville: réglementation et administration	8
3. Le fonds social d'urgence	11
3.1 Face à la crise: le fonds social d'urgence	11
3.2 Le fonds social d'urgence et le logement	12
3.3 Les mécanismes administratifs et financiers: qui fait quoi et comment ?	13
4. Les effets directs	15
4.1 Les 91 projets et 6556 logements	15
4.2 Quelques caractéristiques des projets	15
4.3 Les investissements du programme	19
4.4 Les emplois générés par la construction des logements.	20
4.5 Les groupes sociaux destinataires	21
4.6 Main d'oeuvre et coûts additionnels	22
4.7 Réduction des coûts: les matériaux de construction	23
4.8 Les conditions d'habitabilité	23
4.9 Modifications d'utilisation et agrandissements	24
4.10 Les objectifs du programme FSE-Logement ont-ils été atteints?	24
5. Effets indirects	27
5.1 Les investissements du FSE	27
5.2 Les emplois Erreur ! Source du renvoi introuvable.	28
5.3 Les emplois Erreur ! Source du renvoi introuvable.	29
5.4 Bilan de la création d'emplois	29
6. Analyse de la mise en oeuvre	31
6.1 De la théorie à la pratique	31
6.2 Définition des responsabilités	31
6.3 Attribution des fonds	31
6.4 La récupération des fonds: une impasse?	32
6.5 L'évaluation des projets	32
6.6 L'organisation et la gestion administrative du MAU	32
6.7 ... et celle du FSE	33
6.8 Coordination et information	33
7. L'avenir de la politique du logement social	35
7.1 Le changement et la continuité	35
7.2 Le FONVI (Fondo nacional de la vivienda)	35
7.3 L'I.V.S. (Instituto de la vivienda social)	37
7.4 Le F.I.S. (Fondo de inversion social)	37
7.5 Le plan national du logement populaire	38
7.6 Les ICI (Institutions de crédit intermédiaires) et la maîtrise du mécanisme de mise en oeuvre	39
7.7 L'assistance technique	42
7.8 Quel avenir?	42
8. Conclusions et recommandations	45
8.1 Un succès à souligner	45
8.2 Quelques problèmes à relever	46
8.3 Quelle politique pour l'avenir?	47
8.4 Le partage des rôles entre le MAU et les Instituts de crédits intermédiaires	47
8.6 Conclusions et perspectives	47

1. INTRODUCTION

1.1 Le mandat de la DDA à l'IREC

Le présent rapport fait partie intégrante de l'arrangement signé le 20 mars 1989 entre la DDA et l'EPFL-IREC. Il constitue la réponse au point 1.b page 6 de l'annexe 1.a de l'arrangement qui précise: **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**

Ce rapport conclut ainsi la phase I de l'arrangement (1989-1990) et prépare les bases de la phase II (1991-1992) qui prévoit la réalisation d'un projet pilote dans le domaine de l'habitat populaire urbain.

1.2 Intérêts de la DDA

La forte présence de la DDA en Bolivie depuis une vingtaine d'années s'est surtout concrétisée dans le secteur agricole. Sa participation au FSE constitue une première expérience s'écartant des domaines d'intervention traditionnels. Afin d'évaluer la possibilité de s'engager dans le secteur de l'habitat populaire urbain, la DDA a mandaté l'IREC-EPFL afin d'étudier les effets des mesures prises par le gouvernement dans ce domaine.

1.3 Les contrats EPFL-MAU-FAUMSS

Afin de concrétiser le programme de recherche, l'IREC a signé le 25 juillet 1989 une convention tripartite avec le Ministère des affaires urbaines (MAU) et l'Université de Cochabamba (UMSS). Cette convention porte sur la réalisation de l'évaluation FSE et sur l'organisation d'un séminaire international en septembre 1990 à Cochabamba et a fait l'objet d'un échange de notes diplomatiques entre la Représentation suisse et le Gouvernement bolivien le 20 février 1990.

Une seconde convention a été signée le 22 décembre 1989 entre l'EPFL et UMSS afin de fixer les responsabilités réciproques des deux équipes chargées de mener à bien ces travaux.

¹ FSE: **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** = Fonds national d'urgence; organisme public créé par la Présidence de la République bolivienne pour mettre en oeuvre des projets à caractère social palliant aux effets négatifs des mesures socio-économiques d'ajustement structurel.

1.4 Les objectifs de l'évaluation FSE

Le FSE (Fondo social de emergencia) a été créé en Bolivie en 1986 afin de palier aux effets les plus durs de l'ajustement structurel macroéconomique. 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?**

1.5 Méthodes de travail

Le plan de travail ainsi que les travaux de recherche ont été menés en étroite collaboration entre les deux équipes de l'EPFL-IREC et de la FAUMSS. Les méthodes de travail ont été les suivantes:

- recherches bibliographiques
- recherches d'archives
- enquêtes et entretiens
- analyses statistiques
- études de 8 cas (questionnaires)

L'ensemble des partenaires institutionnels a été sollicité pour fournir les informations nécessaires aux enquêtes. Par ailleurs, de nombreux contacts informels ou parallèles ont permis de combler les lacunes laissés dans l'information officielle.

2. CONTEXTE

2.1 La Bolivie aujourd'hui: Eléments socio-économiques

Le territoire de la Bolivie couvre une superficie de 1.098.581 km² et s'étend sur 1500 km du nord au sud et sur 1300 km d'est en ouest, ayant des frontières communes avec 5 Etats: le Pérou, le Chili, l'Argentine, le Paraguay et le Brésil. Alors qu'une forte proportion de sa population est concentrée sur les hauts plateaux andins, 70% de la superficie du pays est occupée par les plaines et bas plateaux de l'Est².

Le pays compte en 1990 une population de 7,3 millions d'habitants³, résultat d'une croissance démographique dont le taux annuel approche 2,9% (qui se décompose en un taux de croissance urbaine évalué à 4,2% contre 1,6% pour le taux de la croissance rurale⁴).

La population est depuis peu majoritairement urbaine, 51,5% des Boliviens résident dans des localités de plus de 2000 habitants. Actuellement, 48,4% des habitants des agglomérations urbaines sont, de fait, des immigrés d'origine rurale⁵. Les seules villes de La Paz, Santa Cruz et Cochabamba, dont la croissance démographique annuelle est respectivement de 3,4%, 6,2% et 5,8%⁶ hébergent à elles seules 30% de la population nationale⁷!

Sur le plan spatial, la population se distribue entre trois grandes aires géographiquement distinctes:

- 48,2% vit dans l'altiplano - 26,8% dans les vallées - et 22,9% en plaine⁸

La population est relativement jeune (âge moyen: 18 ans), dès lors que 43,9% des individus ont moins de 15 ans, et que 52,9% ont entre 15 et 64 ans. L'espérance de vie demeure encore très basse, 53,1 ans en moyenne. D'autre part, le taux de mortalité infantile très élevé, 11%, atténue les effets d'une fécondité parmi les plus élevées d'Amérique latine (taux de 6,1%).

Les tendances peuvent être caractérisées ainsi:

² Olivier Dolfuss **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** in Encyclopaedia Universalis, Paris 1987.

³ Miguel VILLA **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** in **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** coord. Carlos F. TORANZO, éd. ILDIS Editorial Nueva Sociedad, 1989, Caracas, Venezuela.

Source citée dans l'ouvrage : INE-CELADE

⁴ Franklin ANAYA V., ex-ministre des affaires urbaines **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** in **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**, éd. ILDIS, 1987, La Paz, Bolivie.

Arq. Luis B. VICARIO **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**, comunicacion presentada en el seminario sobre tecnologias apropiadas para la autoconstruccion de viviendas de bajo costo, PNUD-HABITAT, 1987, Cochabamba, Bolivie.

⁵ Arq. R. CARRAZANA ROCHA, **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** éd. PNUD-UNCHS & MAU, 1987, La Paz, Bolivie.

⁶ Instituto nacional de estadísticas de la Republica de Bolivia **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** La Paz, Bolivie, 1989.

⁷ Selon l'enquête effectuée au printemps 1989 (cf note 5) la population des principaux centres urbains de Bolivie serait la suivante:

La Paz	669.398 habitants	Santa Cruz	529.195 habitants
Cochabamba	403.587	El Alto	307.394
Oruro	176.698	Potosi	110.697
Sucre	105.800	Tarija	66.895
Trinidad	50.203		

⁸ L'altiplano, comme son nom l'indique, est un haut plateau situé entre 3600 et 4000 m., qui couvre 27,8% du territoire bolivien; les vallées représentent 13,2% de la superficie du pays; et la plaine occupe environ 35,4% du territoire.

La densité de population est la plus faible du continent sud-américain⁹, et cela bien que la croissance démographique se soit accélérée depuis les années 50¹⁰.

L'Altiplano qui a depuis toujours représenté le territoire de la majorité de la population tend à perdre de son importance au profit de la plaine¹¹, cette évolution est liée aux modifications structurelles du tissu économique¹².

2.2 1985: le grand tournant économique

Chaque Bolivien sait de quoi il s'agit lorsque l'on cite le **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**, nombre par lequel on nomme le décret signé par le Président Paz Estenssoro le 29 août 1985, base institutionnelle de la Nouvelle Politique Economique. Il marque la principale rupture avec le passé par l'établissement de règles économiques libérales, en contraste avec le rôle dominant joué par l'Etat dans ce domaine depuis la Révolution nationaliste de 1952.

Ce changement brutal, opéré en concertation avec le Fonds monétaire international et la Banque mondiale¹³, répondait à la profonde crise de l'économie bolivienne des années 80, marquée par une baisse de la production (le PIB sera négatif de 1980 à 1985, moyenne -2,94%), une réduction des entrées fiscales de l'Etat et partant des dépenses publiques, un net ralentissement de l'épargne et une diminution des investissements productifs accompagnée par une fuite des capitaux, ce qui provoquera une hyperinflation (qui atteindra 11.750% en 1985¹⁴) et une augmentation accélérée des prix à la consommation (supérieur à 8000% à la même époque¹⁵), ,

Le nouveau modèle économique vise à stabiliser la situation et pour cela redimensionne le rôle de l'Etat en libéralisant l'économie et privatise nombre d'entreprises publiques rentables. Conséquences directe, des secteurs entiers comme l'exploitation minière se voient réduits à néant, le chômage, reconnu officiellement, estimé à 5,8% en 1980 passe à 18% en 1985¹⁶, et l'économie entre dans une phase de récession, malgré le succès remporté dans la lutte contre l'inflation (qui atteint 14,6% en 1987). Il est de fait prématuré d'évaluer à long terme les effets de cette nouvelle politique, mais tous les analystes reconnaissent que le coût social des mesures prises est extrêmement élevé.

⁹ Le territoire national couvre 5,4% de la superficie de l'Amérique latine alors que sa population représente 1,7% de ce vaste ensemble humain.

¹⁰ José BALDIVIA U. **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** in **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**, éd. ILDIS, 1988, La Paz, Bolivie

¹¹ Respectivement 56,4 et 14,0% de la population nationale en 1950, contre 48,8 et 24,4% en 1990.

¹² Le secteur minier décroît au profit de la production de pétrole et de gaz et des cultures agricoles d'exportation (dont la coca !).

¹³ MÜLLER & asociados **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**, La Paz, Bolivie, 1989.

¹⁴ Horst GREBE LOPEZ in , éd. CLACSO, Buenos Aires, Argentine, 1988.

¹⁵ Pablos RAMOS SANCHEZ in **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**, éd. Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela, 1989.

¹⁶ Fondo Social de Emergencia **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**, La Paz, Bolivie, 1987.

2.3 Vivre en ville: logements et services

Le parc immobilier bolivien est largement déficitaire et les programmes d'habitation promus par les autorités publiques sont très largement insuffisants face à une population en croissance constante¹⁷:

Pour l'ensemble du pays, le déficit quantitatif¹⁸ se concentre dans les villes et atteint 266.699 logements¹⁹, le déficit qualitatif²⁰ s'élève, lui, à 556.446 logements plus particulièrement en zone rurale²¹.

Parallèlement au rythme auquel la population s'accroît, on constate une diminution du nombre moyen de personnes vivant par logement, qui est passé de 4,54 en 1976 à 4,17 en 1987. En conséquence, le nombre de logements nécessaires pour satisfaire les besoins de la population est estimé à plus de 55.800 logements qui s'additionnent au déficit constaté. Le déficit quantitatif atteint plus précisément les couches de la population aux revenus les plus faibles²²

Quelques indicateurs permettent de préciser les lacunes majeures constatées dans le secteur du logement construit:

- 92% des logements ne sont pas pourvus de douches ou baignoires
- 78% des logements n'ont pas de système d'évacuation des eaux usées
- 77% des logements ne disposent pas d'installations sanitaires
- 70% de la population vit dans des conditions caractérisées par un haut degré d'occupation de l'espace habitable (3 personnes ou plus par pièce)
- 64% des logements ne sont pas approvisionnés en énergie électrique
- 59% des logements n'ont pas de système d'approvisionnement d'eau
- 36% des logements sont construits avec des matériaux inadéquats.

Réduire le déficit de logements impliquerait un investissement de près de 312 millions de dollars annuels durant une décennie, alors que l'on peut estimer à 15 millions les investissements dans le logement entre 1976 et 1985, correspondant à 208.300 logements nouveaux, dont 87,6% réalisés par le secteur privé, très souvent en

¹⁷ Franklin ANAYA V., op. cit. en 1.1.1 note 2.

¹⁸ Déficit quantitatif: nous n'avons pas trouvé dans les textes une définition claire de cette notion. Toutefois, on peut estimer qu'il s'agit du nombre de ménages qui ne disposent pas d'un logement pour eux (= notion liée à la suroccupation chronique des logements).

¹⁹ Soit 1,3 millions d'habitants (23% de la population nationale).

²⁰ Déficit qualitatif: nombre de logements ne satisfaisant pas aux conditions minimum de salubrité et de confort.

²¹ Soit des logements qui ne répondent pas aux normes minimales d'habitabilité, et dans lesquels logent 2.780.230 habitants, soit 43% des citoyens boliviens. La direction du logement de ce même Ministère des affaires urbaines sortait, en mars 1989, des chiffres qui démontraient que le problème s'était encore amplifié:

pour une population nationale estimée à 6.928.499 habitants, on dénombrait alors 1.224.669 logements, parmi lesquels 796.035 ne répondaient pas aux normes d'habitabilité, et auxquels s'ajoutait un déficit de 314.997 logements.

Fernando COSSIO, ex-Directeur du logement, **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**, éd. Ministerio de asuntos urbanos & PNUD-UNCHS, 1989, La Paz, Bolivie.

²² Les groupes à revenus de subsistance et faible composent 40% de la population et localisent 41% de la déficience quantitative, le groupe à revenu moyen-bas représente également 40% de la population pour un manque de logements évalué à 39% du total. Cf. Arq. R. CARRAZANA, op. cit. en note 3.

Répartition de la population selon le revenu.

strate de revenu	% du rev. tot.	% de la pop.nat.	revenu mensuel	capacité endettement
subsistance	3	10	53\$	2.000\$
bas	9,5	30	56\$	2.000\$
moyen-bas	27,5	40	122\$	3.500\$
moyen-haut	15	10	267\$	5.000\$
haut	45	10	800\$	13.500\$

autoconstruction²³ (voir également chap. 4.2.) indépendante. C'est donc moins de 26.000 logements en 10 ans que les différents organismes publics ont construits.

En termes financiers, l'investissement immobilier a atteint une moyenne annuelle de 88 millions de dollars pour les années 76-80, moyenne qui a baissé à quasi 50 millions pour les 5 années suivantes. Le secteur public de promotion du logement n'aurait jamais représenté plus de 10% de ces investissements globaux²⁴.

Élément clé dans les infrastructures urbaines, l'approvisionnement en eau potable et le traitement des eaux usées couvrent entre 60 et 70% des besoins selon les villes; l'électricité, elle, atteint de 70 à 80% des ménages; alors que voiries urbaines et caniveaux ne desservent qu'une partie des quartiers centraux et sont absents des zones périurbaines. Le ramassage des ordures demeure le service le plus déficient tant au niveau de la récolte (30 à 40% des ordures sont évacuées) que de son traitement (étendage à l'air libre). De graves déficiences sont également constatées dans la gestion de ces infrastructures (recouvrement des coûts et maintenance)²⁵.

2.4 Gérer la ville: réglementation et administration

Au niveau national deux Ministères ont à charge le développement urbain: le Ministère de la Planification et de la Coordination qui élabore les plans sectoriels quinquennaux, et le Ministère des Affaires Urbaines qui a pour mission la gestion du développement urbain, du logement et des infrastructures. Deux Directions de ce dernier Ministère en assurent la gestion: le logement, et le développement urbain.

La question de l'habitat, telle qu'elle se pose aujourd'hui, est directement abordée dans le décret de réactivation économique no 21660, du 10 juillet 1987²⁶:

- une ligne de crédit de 40 mio. de dollars est établie afin d'appuyer la construction de logements sociaux, canalisée à travers des opérations de refinancement du système mutuel d'épargne
- la création du Fondo Nacional de Vivienda (FONVI) comme institution décentralisée de droit public, sous l'autorité du Ministère des affaires urbaines, en qualité de financier du logement social, en collaboration avec les organisations mutuelles et coopératives²⁷
- la création de l'Instituto de Vivienda Social, comme institution décentralisée placée sous le contrôle du Ministère des affaires urbaines, chargé de la conception technique et de la supervision des plans nationaux et régionaux de logements²⁸.

C'est à la suite de ces décisions que le Ministère des affaires urbaines se chargea de préciser les lignes directrices de la politique nationale du logement²⁹:

²³ 70% de ce sous-total, 127.730 logements, a été bâti en autoconstruction
 Banco de la Vivienda = 2,42% des logements construits
 Sistema de ahorro y prestamo = 5,48% du total
 Consejos de la vivienda = 4,50% du total
 in R. CARRAZANA ROCHA, op. cit. en 3.

²⁴ Cf. Arq. VICARIO, op. cit. en 3.

²⁵ Georges E. PETERSON et autres **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**, éd. The Urban Institute, Washington DC, USA, 1988.

WORLD BANK **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** report no 4194-BO, éd World Bank, Washington DC, 1983.

²⁶ Fdo Victor PAZ ESTENSSORO, Président constitutionnel de Bolivie, **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**, éd. Gaceta oficial de Bolivia, ano XXVI no 1521 del 10 de julio de 1987, La Paz, Bolivia, 1987.

²⁷ Les détails quant à la structure interne du FONVI, son organisation et les objectifs poursuivis se trouvent au chapitre III p.10 & 11 du décret susmentionné et seront développés au chapitre 7.2. du présent rapport.

²⁸ détails en pages 11 & 12 du décret, et reprise du sujet au chap. 7.3. du présent rapport.

²⁹ Arq. F. COSSIO & Arq. R. CARRAZANA (Ministerio de Asuntos Urbanos, subsecretaria de vivienda, proyecto BOL/84/001 PNUD-UNCHS) **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**, éd. MAU, La Paz, Bolivia, mars 1989.

- augmentation des investissements publics qui passeraient de 96 mio. US\$ annuels (2% du PIB 1980-86) à 157, pour couvrir dans un premier temps les besoins liés à la seule croissance démographique urbaine
- une planification du logement intégrée dans les plans de développement (car générateurs d'emplois)
- le renforcement institutionnel du Ministère et l'ouverture d'offices régionaux permettant une collaboration plus étroite avec les autorités locales
- l'établissement de réglementations favorisant les investissements privés dans le secteur du logement et garantissant la continuité du système de crédit et d'épargne.

En fin de législature, en 1989, le Secrétariat du logement élaborait un Plan national du logement pour les années 1989-1992³⁰ sur la base d'un diagnostic du secteur, et tenant compte des besoins devant être couverts par la nouvelle politique.

L'effort devait porter tant sur la construction de nouvelles unités d'habitation que sur la réhabilitation du parc existant. Pour ce faire le programme de réalisation se subdivisait selon les nécessités des différentes strates socio-économiques de la population (y compris le secteur informel) et impliquait la mise en fonction de structures administratives et financières adaptées. Ces mesures se seraient traduites par des investissements privés et publics annuels de l'ordre de 96 mio. US\$ permettant l'édification de 43.000 logements neufs et la rénovation de 20.000 logements anciens

Sur le plan régional, l'application de cette politique serait appuyée dans chaque Département par les Corporations³¹ de développement qui jouent un rôle déterminant en matière de planification territoriale, et par les Municipalités³² qui ont la responsabilité du développement physique et social de leur communauté³³.

Avec le changement gouvernemental, le Plan du logement a été remis sur le métier par une nouvelle équipe, il a été diffusé en juillet 1990.

³⁰ Arq. F. COSSIO & Ar. R. CARRAZANA (Ministerio de Asuntos Urbanos, subsecretaria de vivienda, proyecto BOL/84/001 PNUD-UNCHS), éd. MAU, La Paz, Bolivia, mars 1989

³¹ Organisme de droit-public.

³² Loi de réforme municipale de 1986.

George E. PETERSON et autres, **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** éd. The Urban Institute, Washington DC, 1988.

³³ En ce qui concerne notre sujet, les aspects juridiques, d'affectation du sol, de planification, de programmation, et de budgétisation.

3. LE FONDS SOCIAL D'URGENCE (FSE)

3.1 Face a la crise: le fonds social d'urgence

La création du Fonds social d'urgence (FSE)³⁴ en novembre 1986 suivait de peu les mesures prises par le Gouvernement pour réorganiser l'économie nationale. But poursuivi: alléger le coût social de la crise et de l'ajustement structurel par la mise en oeuvre de programmes à caractère social, avec pour lignes directrices la promotion de projets à forte utilisation de main-d'oeuvre, le lancement de programmes de santé et d'alimentation dans les régions les plus touchées par la crise, le lancement de programmes éducatifs et de formation technique, et l'appui à la production par l'octroi de crédits pour des projets à haute rentabilité sociale³⁵. Et cela au profit de la population directement affectée par la crise actuelle: **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**³⁶.

Nouveauté dans le paysage institutionnel bolivien, le Fonds se distingue encore par son caractère provisoire, 3 ans, période jugée adéquate pour la réactivation de l'économie et la génération d'emplois.

Pour réaliser ces intentions, un budget prévisionnel estimé à 323,8 mio. US\$, à répartir entre la création d'emplois (70,5%³⁷), 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 1re année de réduire de 5% le chômage, et de 2,5% au cours de la 3e, 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)³⁸.

Afin de garantir l'efficacité de ce nouvel organisme, il fut rattaché directement à la Présidence de la République et pourvu d'autonomie administrative, technique et financière, et son organisation interne se calqua sur celle d'une agence privée devant répondre à des critères de rentabilité, soit: une Direction exécutive entourée de 3 Directions d'opération (promotion, évaluation de projets, gestion et opération, et de 3 Directions administratives (captation des ressources, administration et trésorerie, informatique)³⁹.

Au total un peu moins de 100 employés recensés en mai 1988, tant à la centrale que dans les différents offices régionaux, jouissant de conditions salariales très supérieures à la moyenne de l'administration publique en

³⁴ Fondo social de emergencia (FSE).

Victor PAZ ESTENSSORO, Président constitutionnel de la République de Bolivie **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** decreto supremo no 21456, del 28 de noviembre de 1986, éd Gaceta Oficial de Bolivia no 1491, ano XXVI, La Paz, Bolivia, 1986.

Nota: une première version du FSE se trouvait proposée dans le chapitre I du décret 21137 du 30 novembre 1985, puis à travers la mise sur pied du Comité national de l'emploi, établi par le chapitre III du décret 21316 du 3 juillet 1986, mais le manque de disponibilités financières avaient empêché son bon fonctionnement.

³⁵ C. Fernando ROMERO, Executive Director **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**, symposium on poverty and adjustment, 11-13 avril 1988, sans lieu.

³⁶ Fondo Social de Emergencia **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**, La Paz, Bolivie, avril 1987.

³⁷ Logement: 19,5%, et constructions d'ouvrages dans d'autres domaines: services de base I & II:25%, santé:4%, éducation: 12,5%, autres: 9,5%.

³⁸ Arq. Adolfo NAVARRO FLORES, Ex-Directeur du FSE **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**, Seminario de evaluacion del Fondo social de emergencia de la Presidencia de la Republica, 24-26 août 1989, La Paz, Bolivie.

³⁹ FSE, **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**, éd. FSE, La Paz, Bolivia, janvier 1988.

Organigramme interne du FSE, **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**, éd. FSE, sans date ni lieu.

Bolivie⁴⁰, sélectionnés très strictement sur la base de leurs compétences professionnelles et hors de toute considération politique⁴¹.

Toujours dans la perspective de maximaliser l'impact des actions soutenues par le FSE, sont privilégiés les programmes plutôt que les projets isolés, et ces programmes sont réalisés en étroite collaboration avec les organismes compétents dans chaque secteur, et avec la participation active des bénéficiaires et des O.N.G.. Le FSE évalue, finance et assure le suivi des projets, mais l'exécution et la supervision sont laissées à la charge des organismes compétents.

3.2 Le fonds social d'urgence et le logement

Le FSE ne fut pas conçu comme organisme public de promotion du logement, mais l'intérêt fut évident dès la phase initiale par l'importance que revêt le secteur de la construction dans la génération d'emplois. Le décret régissant les activités du FSE précise **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**

Dans un premier temps, les normes de sélection des projets de logements demeurèrent peu précises. Il s'agissait de **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**⁴². Et c'est dans le cadre des relations entretenues avec le MAU au cours de la première année d'existence (1987) que les règles furent affinées. Les programmes de logements financés allaient se situer dans la continuité des expériences menées par ce Ministère en collaboration avec le PNUD/HABITAT⁴³ et être formalisées par le FSE:

La préférence est apportée à l'autoconstruction de logements économiques dont les plans sont approuvés par le Ministère des affaires urbaines (MAU.); en autoconstruction le coût unitaire ne saurait excéder 2000 \$, somme portée à 2800 \$ en cas de construction par une tierce entreprise; les bénéficiaires sont des personnes sans emploi et de faible revenu, sans maison propre et n'ayant pas accès au crédit commercial; le programme d'autoconstruction se réalise dans le cadre d'une convention avec le MAU qui opère comme organisme technique compétent et effectue la supervision des projets, alors que le FONVI administre les crédits accordés et se charge de la récupération financière; les groupes sollicitant l'appui du FSE doivent avoir préalablement acquis le terrain⁴⁴.

Aucune prévision financière n'indique les investissements en matière de logement, et ce n'est qu'en avril 1988 que le Directeur du Fonds désigna comme objectif la construction de 15.000 habitations. Perspective plus modeste que celle que laissait présager la part réservée au logement dans le budget initial et qui aurait vu 63 millions US\$ représentant quelque 26.000 logements économiques. Mais il est vrai que l'enveloppe financière globale du FSE dut être révisée à la baisse, une première estimation de 253 mio. US\$ en 1988, et un engagement réel de 193 mio US\$ au cours des 3 années d'activité calculé fin 1989.

A l'instar des projets pilotes développés antérieurement par le MAU, certaines normes techniques sont retenues pour les projets de logements financés par le FSE⁴⁵.

Pour ce qui a trait au domaine foncier et à l'usage du sol urbain: - la communauté est propriétaire d'un terrain apte à la construction d'un ensemble de logement sur une zone affectée à ce type d'usage - les infrastructures urbaines

⁴⁰ Le salaire mensuel moyen des employés du FSE s'établissait en 1988 à près de 1350 US\$, variant entre 900 \$ pour le personnel technique et 2000 \$ pour les directeurs; ce qui représente 2 à 3 fois le salaire moyen d'un cadre de l'administration publique bolivienne.

⁴¹ Unidad de evaluación y monitoreo **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**, doc.1: resumen, conclusiones y recomendaciones, doc.2: informe final, éd. FSE, La Paz, Bolivia, janvier et juillet 1988.

Luis Fernando CAMPERO, ex-sous-directeur du FSE **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** in ED Entwicklung Développement no 29, éd. DDA, Berne, Suisse, août 1989.

⁴² Fondo Social de Emergencia **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**, La Paz, Bolivie, avril 1987.

⁴³ Arq. Rolando CARRAZANA, consultor nacional en diseño de viviendas de interés social **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**, éd. MAU & PNUD-HABITAT, vol. 40, juin 1987, La Paz, Bolivie.

Arq. Rolando CARRAZANA ROCHA, Asesor técnico principal de BOL/84/001 (UNDP/UNCHS)

⁴⁴ Fondo Social de Emergencia **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**, La Paz, Bolivie, janvier 1988.

⁴⁵ Arq. Rolando CARRAZANA, consultor nacional en diseño de viviendas, **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**, éd. MAU & UNDP/UNCHS, octobre 1987, La Paz, Bolivie.

de base existent dans l'aire du projet ou peuvent facilement être mises en place - le terrain est d'accès facile et se trouve à l'intérieur d'une trame urbaine.

Les aspects architecturaux et techniques de la construction suivants seront respectés: - le projet favorise un système modulable qui améliore la technologie traditionnelle - il élimine la promiscuité et la suroccupation de l'espace habitable - la superficie d'une unité de base pour une famille type de 5 personnes approche 40 m² (avec un minimum de 10 m² par habitant) - le projet permet l'extension ultérieure de l'unité de base - il tire profit des matériaux et systèmes de construction économes en énergie et adaptés au climat - il respecte les réglementations locales en la matière - la construction revient à 35 US\$ le m² en coût direct (sans la participation des destinataires) - l'organisation du travail favorise la participation des bénéficiaires.

3.3 Les mécanismes administratifs et financiers: qui fait quoi et comment ?

Quatre partenaires sont directement engagés dans le processus d'autoconstruction de logements économiques: - le Fonds social d'urgence - le Ministère des affaires urbaines - les communautés de futurs habitants - les équipes d'appui technique.

Le programme s'exécute dans le cadre d'une convention interinstitutionnelle entre le MAU qui opère en qualité d'entité technique devant assurer la sélection et la supervision des projets, et le FSE qui finance les opérations et contrôle le respect des normes dans les projets qui lui sont soumis.

Le Ministère a pour tâches de déterminer les conditions d'admission des communautés et des équipes de professionnels dans le système, de fixer les règles techniques et financières à respecter, de normaliser la formulation des projets afin d'en permettre l'évaluation, de superviser l'avancement des ouvrages, et de procéder à la constitution d'une banque de données des opérations.

Afin d'améliorer la qualité du bâti et des services urbains, il a été décidé d'adjoindre, pour ce programme de logements populaires, une équipe d'appui technique pour chaque projet d'autoconstruction de 50 logements. Elle se compose d'un architecte et d'un travailleur social auquel il est recommandé d'associer un technicien du bâtiment qui sont engagés par le MAU pour la durée d'exécution du projet qui ne devra pas excéder 6 mois.

Ses principales tâches sont: l'identification socio-économique des bénéficiaires des projets - la formulation du projet dans ses aspects sociaux et techniques - la direction de la mise en oeuvre - la formation des autoconstructeurs - le conseil à la communauté dans sa participation à la gestion de l'ouvrage et pour ses futures activités productrices.

Les communautés qui sollicitent l'appui du FSE et du MAU pour des projets d'autoconstruction sont composées de personnes sans emploi ou de bas revenu, propriétaires d'un terrain mais ne possédant pas de maison et se trouvant sans accès aux crédits commerciaux. Les communautés doivent faire la preuve de leur organisation associative et s'engagent à participer activement au projet, de sa planification à son exécution, et à son évaluation. Pour cela, chacune d'entre elles signe un contrat d'adjudication avec le MAU par lequel le logement demeure propriété de l'Etat tant que la communauté ne s'est pas acquittée de la totalité du montant fixé par le dit contrat. Droits et obligations des participants au projets sont ainsi détaillés. La communauté engagée dans un projet d'autoconstruction contresigne également avec le MAU un contrat de participation par lequel elle accrédite ses représentants légitime et s'engage à élaborer un règlement interne de participation. Bien que les crédits soient individualisés, les membres de la communauté sont codébiteurs solidaires et épargnent afin de constituer un fonds de réserve.

Les règles générales d'application sont les suivantes: - les communautés sollicitant l'aide des pouvoirs publics pour un projet d'autoconstruction s'adressent au MAU - le MAU procède à une sélection des projets qui tient compte de la localisation géographique, de l'identité du groupe de bénéficiaires et de l'équipe technique, du niveau d'habitabilité du projet, ainsi que des effets sur l'environnement - le MAU transmet le projet approuvé au FSE - après vérification des données transmises, le FSE inclut le projet dans sa programmation financière et procède au déboursement des fonds par tranches correspondant à l'avancement des travaux - le contrôle des travaux est à la charge du MAU qui en informera le FSE - le FSE en assure le suivi périodique et garantit que les investissements soient utilisés dans les buts poursuivis.

4. LES EFFETS DIRECTS

4.1 Les 91 projets et 6556 logements

La brève analyse descriptive ci-après est tirée de la banque de données informatisée du FSE. Cette source d'information représente le point de la situation au 28 février 1990. Elle a été constituée par le FSE pour ses propres besoins de gestion et ne contient guère d'information sur les caractéristiques des projets et aucune sur les habitants (bénéficiaires).

Ce fichier comporte 132 cas recensés. Il a été nécessaire de soustraire à ce nombre les projets d'aide alimentaire et les projets de **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**. De plus, il a fallu regrouper certains projets qui avaient été subdivisés pour des questions administratives. Il subsistent ainsi 91 projets ⁴⁶.

Les 91 projets enregistrés en février 1990 totalisent 6556 unités de logements. Les deux tiers environ de ces projets, soit 58, sont alors terminés et habités, alors que les 33 projets restants sont encore en voie d'exécution ou, pour une quinzaine de ceux-ci, en phase de préparation. On constate ainsi que si le programme FSE se clôt à fin 1990, il subsiste encore pour environ un an de suivi à assurer par le FSE dans ce secteur⁴⁷.

4.2 Quelques caractéristiques des projets

La mise en oeuvre du programme FSE-Logement s'est faite progressivement. Le FSE est mis en place en octobre 1986. Cinq mois plus tard, le 18 mars 1987, le FSE approuve un premier projet de 50 logements à Cochabamba, le processus d'évaluation et d'approbation des projets de logements se poursuit dès lors à un rythme important 20 projets en 1987, 44 en 1988 et 21 en 1989. En janvier et février 1990, un solde de 6 projets est encore approuvé. A cette date, sur les 91 projets recensés, seuls 58 sont terminés.

Tableau 4.2.1. Nombre de projets approuvés par trimestre

	1er trim.	2e trim.	3e trim.	4e trim.	p. année
1987	1	7	3	9	20
1988	7	8	10	19	44
1989	10	0	5	6	21
1990	6	-	-	-	6
Total					91

⁴⁶ Toutes les données chiffrées du FSE sont datées de mars 1990. La consultation des chiffres publiés ultérieurement montre que les différentes tendances restent les mêmes.

⁴⁷ L'étude de cas, portant sur 8 projets FSE-Logements, fait l'objet d'un rapport séparé annexé à ce rapport de synthèse.

Il était prévu initialement que la durée du chantier de chaque projet devrait être de 6 mois. Or, l'analyse du fichier du FSE indique que seuls 12 projets, sur les 58 qui sont terminés, n'ont pas dépassés cette limite. Plus de la moitié de projets (30) accusent une durée de chantier de 7 à 14 mois.

Tableau 4.2.2. Nombre de projets selon la durée du chantier

Nombre de mois:	2	4	6	8	10	12	14	16
Nombre de projets:	1	11	16	16	10	1	1	2

La durée moyenne des chantiers est de 317 jours aussi bien pour les projets ruraux que pour les projets urbains.

Par contre, et c'est normal, la durée moyenne des chantiers en autoconstruction est de 398 jours, alors qu'en construction déléguée elle descend à 259 jours. L'autoconstruction augmente de 54% la durée du chantier par rapport à la construction **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**

Les deux tiers des projets (65) comportent entre 20 et 80 logements. Seul un projet a moins de 20 unités et 4 projets plus de 200 unités. La grandeur moyenne des 91 projets est de 72 logements par projets. Les grands projets ont été divisés en plusieurs étapes pour en faciliter la réalisation et pour ne pas dépasser le plafond des coûts fixé par le MAU.

Tableau 4.2.3 Nombre de projet selon leur nombre de logements

Nomb. de log. par projet:	0-40	41-60	61-80	81-100	plus de 100
Nb.de projets:	17	49	14	5	6

Selon la classification du FSE, sur les 91 projets, 62 ont été réalisés en milieu urbain et 29 en milieu rural. D'une manière générale, les projets urbains ne se distinguent guère des ruraux. La grandeur moyenne des projets est sensiblement la même et la moyenne des investissements est pratiquement identique (US\$ 2542.- pour les logements urbains et US\$ 2433.- pour les logements ruraux).

Tableau 4.2.4 Répartition des projets dans les départements

	Nombre de projets	Nombre de logements	Investissement totaux (en millions)	Investissement par loge- ment en US\$
Cochabamba	17	1391	2,66	2410
La Paz	25	1866	3,97	2200
St Cruz	18	1323	3.60	2802
Beni	4	397	1.70	3358
Tarija	8	369	0.95	2642
Oruro	10	565	1,34	2237
Chuquisaca	4	450	1,25	2719
Potosi	5	195	0,54	2784
Pando	-	-	-	-
Total	91	6556	16,7	

Le choix de la localisation des programmes de construction ne découle pas d'une planification préalable. L'acquisition des terrains ne s'est pas effectuée en vue de l'exécution des programmes.

Dans la plupart des cas, l'achat antérieur des parcelles, par des coopératives, des organisations professionnelles (39%), ou effectué individuellement (20%), conditionne la localisation des plans de construction.

Les parcelles se situent dans la périphérie urbaine, loin des terrains non-occupés **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** De ce fait, l'accès aux équipements complémentaires au logement est difficile, entraînant notamment de longs déplacements pour les habitants et des difficultés d'approvisionnement en eau.

En ce qui concerne le coût unitaire des projets et des logements, rappelons que pour réaliser ceux-ci, le FSE a investi en 3 ans \$US 16'016'956.- dont 11,6 millions dans les projets urbains et 4,4 millions dans les projets ruraux.

Le montant des contrats (actualisé) par projet est très variable. Le plus petit est de \$US 13'243.- et le plus important de \$US 1'279'501.-

Tableau 4.2.5 Répartition des projets selon le montant des contrats (en milliers de dollars).

Montants contrat:	0-40	41-80	81-120	121-160	161-200	201-240	plus de 240
Nombre de projets:	2	8	23	21	13	11	13

L'analyse plus détaillée des chiffres donnés par le FSE indique que les 2/3 des projets (soit 64) se situent entre \$US 100'000.- et \$US 250'000.-. Seule une demi-douzaine de projets sont inférieurs \$US 60'000.- ou supérieurs à \$US 300'000.-.

Si l'on considère les **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** par unité de logements, on constate une moyenne générale de \$US 2507.-. On observe toutefois deux cas extrêmes avec un projet à \$US 463.-/logement et \$US 6398.-/logement.

Tableau 4.2.6 Répartition des projets selon le coût unitaire des logements (en dollars)

Coût de logements:	0-1000	1001-2000	2001-3000	3001-4000	plus de 4000
Nombre de projets:	2	12	72	2	3

On constate ci-dessus que 72 projets sur 91, soit 80%, ont un coût unitaire situé entre 2000 et 3000 dollars qui correspond aux règles fixées par le FSE.

Sur les 91 projets de logements, 54 sont réalisés en construction **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**, c'est-à-dire avec rémunération du travail, et 37 en autoconstruction.

Le FSE avait prévu de destiner \$US 2000 par unité de logement pour l'achat des matériaux pour les projets autoconstruits. Pour les constructions délégués, cette somme devait être complétée par \$US 800.- destinée à la main-d'oeuvre.

Tableau 4.2.7 *Evolution de la part des projets* Erreur ! Source du renvoi introuvable.

	autoconstruction		délégation		total
1987	16	80%	4	20%	20
1988	14	36%	30	64%	44
1989	6	29%	15	71%	21
1990	1	17%	5	83%	6
Total	37	41%	54	59%	91

La réalisation d'un ensemble de logements par autoconstruction dans le cadre du FSE signifie que les futurs habitants et propriétaires construisent par eux-même en s'aidant mutuellement. Ce groupe constitue, avec ses représentants, le **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** selon le principe de la réciprocité en vigueur dans les communautés quechuas et aymaras. L'architecte mandataire est chargé d'établir les plans, d'acheter et de distribuer les matériaux, de diriger la construction et de conseiller les autoconstructeurs. Il confie cette direction et ce conseil à un technicien. Avec ces deux personnes collabore un travailleur social qui aide les familles d'autoconstructeurs à s'organiser pour les travaux et dans la vie quotidienne.

La **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** se réalise par un groupe d'ouvriers, engagés, dirigés et payés par l'architecte mandataire. Il est aussi dans ce cas là secondé par un technicien et un travailleur social. C'est une entreprise informelle et temporaire. Les habitants s'organisent alors en tant que **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** seulement. Quelques uns d'entre eux peuvent participer aux travaux comme salariés. Ce mode de construction bien qu'**Erreur ! Source du renvoi introuvable.** se rapproche du mode dual et opère une division des rôles. Dans d'autres cas, le travail a été confié à une entreprise de petite taille. Le patron engage alors des ouvriers en supplément durant le temps de réalisation.

Tableau 4.2.8 *Caractéristiques des projets autoconstruits*

	Erreur ! Source du renvoi introuvable.		Erreur ! Source du renvoi introuvable.	
Nombre de projets urbains	26	42%	36	58%
Nombre de projets ruraux	11	38%	18	62%
Moy. log. par projet	72,2	50%	71,9	50%
Moy. invest. par logement	2152	44%	2751	56%
Moy. emploi-mois/projet	408	44%	518	56%

On constate qu'il n'y a pas de localisation rurale ou urbaine privilégiée pour les projets autoconstruits par rapport aux **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** De même qu'ils ne se distinguent pas non plus par leur grandeur moyenne.

Par contre, les résultats comptables des investissements FSE par logement confirme les intentions initiales décrites ci-avant.

En ce qui concerne ces emplois-mois, il faut rappeler ici que l'un des objectifs du FSE était de générer de nouveaux emplois dans le but de résorber 5,0% du chômage la 1ère année et 2,5% de plus la 3e année. Chacun des 91 projets a ainsi fait l'objet de la part du FSE d'une estimation du nombre d'emplois-mois générés directement (salaires) ou indirectement (par l'achat de matériaux). Les 91 projets ont ainsi

permis de créer quelque 43'118⁴⁸ emplois-mois dits **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**, soit une moyenne de 474 emplois-mois par projets.

La moyenne des emplois-mois est de 408 pour les projets autoconstruits et de 518 pour les projets en construction déléguée. Il n'y a pas de différence sensible entre les projets ruraux et urbains.

Tableau 4.2.9

Répartition des projets selon le nombre d'emplois-mois générés par unité de logement.

Nombre d'emplois-mois:	0-2	3-4	5-6	7-8	9-10	11-12	13 et plus
Nombre de projets:	4	3	25	29	19	9	2

On voit ainsi que pour leur grande majorité, les unités de logements génèrent (selon leur type et leurs caractéristiques) entre 5 et 10 emplois-mois. Chaque emploi-mois créé par le programme logement a **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** au FSE quelque \$US372.-

4.3 Les investissements du programme

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 a 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. Cela montre que le gouvernement bolivien a été l'un des premiers en Amérique du Sud, 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.

⁴⁸ Ce chiffre a été obtenu par addition des emplois-mois estimés par le FSE pour chacun des 91 projets.

Tableau 4.3.1 Evolution budgétaire du FSE (en millions de \$)

	Total FSE		Affecté au log. \$US	Nb. logements	
	\$US	%			%
Budget prévu initialement 87	323,8	100%	63,0	26'000	100%
Budget espéré en août 89	253,3	78%	50,0		
Budget atteint en août 89	143,6	44%	28,0	15'000	57%
Dépenses mars 90	193,0	59%	16,0	6'556	25%

Si les trois ans de durée du programme le FSE n'aura donc pu construire de 25% des logements prévus initialement alors que le budget global n'a été ramené à 59%. Ces chiffres traduisent l'intérêt limité apporté par le FSE à ce secteur et la priorité accordée à l'éducation et à la santé.

Or, selon le Plan du logement⁴⁹ proposé par la MAU et le PNUD-HABITAT, on peut estimer qu'il serait nécessaire de construire annuellement 29'000 unités⁵⁰ pour la population à bas revenu pour couvrir progressivement le déficit dans cette catégorie, soit 14 fois plus que ne l'a permis le FSE⁵¹. Il faudrait donc pouvoir disposer et dépenser idéalement plus de 60 millions de dollars par an pour satisfaire aux besoins. Or, nous verrons dans le chapitre 7 que le budget prévu par le Décret présidentiel en janvier 1990 ne comprend qu'une 1ère tranche de 20 mios pour plusieurs années.

4.4 Les emplois générés par la construction des logements.

La création d'emplois temporaires étant l'un des objectifs essentiels du FSE, il avait été fixé que les projets devaient utiliser le 60% au moins de l'investissement en main-d'oeuvre. Or dans le crédit accordé pour la construction d'un logement par délégation, la main-d'oeuvre ne représente que le 40%. Il faut relever que le travail de l'autoconstructeur (41% des projets sont autoconstruits) dès lors qu'il n'est pas rémunéré, représente une épargne forcée ou un **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** et non l'occasion d'améliorer son revenu durant une période de détresse. En terme d'emploi et d'argent, ce n'est donc pas le destinataire direct du crédit FSE qui bénéficie de l'action d'urgence, mais c'est d'une part le producteur et le transporteur de matériaux, et d'autre part l'ouvrier engagé par le mandataire dans le cas de la construction par délégation, et enfin les mandataires eux-mêmes ainsi que les fonctionnaires du MAU et du FSE. En bref, le résultat en ce qui concerne la génération d'emplois des 91 projets recensés dans le fichier FSE, (mars 1990) est le suivant:

⁴⁹ Arq. F Cossio, Arq. R. Carnazana **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**, La Paz, mars 1989.

⁵⁰ 70% du total nécessaire qui se monte à 43'000 logements.

⁵¹ soit 6556 logements en 3 ans = 2185 par an.

Tableau 4.4.1 Total des emplois-mois générés par le programme FSE-Logement

	Emplois-mois
a) Autoconstruction et construction	43'118 ⁵²
b) Matériaux	48'292 ⁵³
c) Mandataires et frais	3'000 ⁵⁴
d) Gestion administrative MAU	50 ⁵⁵
Total	94'460

Répartis sur quelques 36 mois, ce nombre d'emplois-mois représente théoriquement un travail à plein temps pour 2'600 personnes. A titre de comparaison ce dernier chiffre atteint environ le dixième du nombre de mineurs mis au chômage et au centième de l'ensemble des chômeurs recensés officiellement (262'500) en Bolivie en 1987.

4.5 Les groupes sociaux destinataires

Les critères initiaux déterminés par le FSE et le MAU voulaient que les destinataires de cette politique du logement soient les mineurs licenciés et les autres chômeurs produits par la nouvelle politique économique, les migrants ruraux, les ménages à bas revenus sans accès au crédit formel et sans logement en propre.

Curieusement⁵⁶ les maigres données disponibles sur les ménages bénéficiaires des crédits ne permettent pas d'en établir une sociographie détaillée. Les formulaires de demande de financement ne comprennent pas de rubriques qui permettraient de mieux identifier la composition des ménages, leurs âges, leurs origines, leurs revenus, leurs activités.

Globalement⁵⁷ les groupes visés sont effectivement les bénéficiaires des crédits. Nous pouvons cependant constater depuis 1988 l'apparition d'autres groupes sociaux. Ainsi les mineurs licenciés qui sont représentés dans 50% des projets en exécution en septembre 1989 ne sont plus que le 17% sur les listes d'attente. Les paysans voient leur participation diminuer de moitié. En revanche, les salariés (enseignants, ouvriers d'entreprises, fonctionnaires) ont tendance à solliciter davantage l'aide FSE. Le tableau ci-dessous mentionne le groupe **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** dont le nombre relatif de projets en évaluation ou en liste d'attente occupe une place prépondérante, sans que l'on ait réussi à déterminer qui compose ce groupe.

⁵² Modes de calcul estimatif: Résultat statistique issu du fichier FSE (cumul des emplois-mois des 91 projets du fichier du FSE de mars 1990).

⁵³ Valeur a) multipliée par le facteur 1,12 établi par le FSE et déterminant le nombre d'emplois indirects créé par unité d'emploi direct.

⁵⁴ Montant des honoraires (10% des 16 mios de crédit alloué), ajouté aux frais (5% du crédit), 800.- US\$ de salaire mensuel tout compris.

⁵⁵ Montant alloué au MAU (2,5% des crédits logement). Salaire mensuel 800.- US\$ frais compris.

⁵⁶ Voir l'analyse critique de la mise en oeuvre, chapitre 6.

⁵⁷ Sur la base de statistiques du MAU, Direction générale de planification et de coordination. Arq. R. Costas, La Paz, sept. 1989.

Tableau 4.5.1 Répartition des projets entre groupes sociaux (source: statistique MAU)

	Projets en cours d'exécution en sept. 89		Projets évalués et transmis au FSE de août 1988 à août 89		Projets évalués avec observations		Projets non évalués (liste d'attente) août 1989	
Mineurs licenciés	23	50%	12	46%	8	15%	12	17%
Multisectoriels	6	13%	5	19%	16	30%	26	36%
Enseignants ⁵⁸	-	-	1	4%	8	15%	12	17%
Employés et ⁵⁹								
Fonctionnaires	3	7%	3	11%	10	17%	6	8%
Paysans ⁶⁰	7	15%	2	8%	2	4%	3	4%
Travailleurs individuels et informels	6	13%	1	4%	3	11%	7	10%
Ouvriers ⁶¹	-	-	-	-	-	-	5	7%
Sinistrés	1	2%	1	4%	2	4%	1	1%
Autres ⁶²	-	-	1	4%	2	4%	-	-
Total	46	100%	26	100%	51	100%	72	100%

Cette augmentation relative du nombre de projets déposés par des groupes sociaux moins défavorisés est à mettre en corrélation avec l'augmentation des projets de construction par délégation au détriment de l'autoconstruction. On peut en conclure que les groupes disposant d'une capacité d'épargne plus importante, probablement les mieux organisés et informés, se révèlent progressivement plus nombreux à solliciter et à capter des crédits. Ainsi, des destinataires formant une seconde vague ont pu comprendre qu'il était plus avantageux pour eux de faire construire leur habitation par des tiers, quitte à supporter une augmentation des charges de remboursement et d'intérêt ultérieurement.

4.6 Main d'oeuvre et coûts additionnels

La différence de coût entre un logement **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** et un logement **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** (US\$ 800.-) ne prend pas en considération certains coûts pris en charge par les bénéficiaires.

Dans l'autoconstruction, ces coûts additionnels sont plus élevés:

1. La dynamique de l'autoconstruction implique une combinaison de travail individuel (environ 80%) et d'engagement de main-d'oeuvre (environ 20%).
2. L'inexpérience des autoconstructeurs relevée dans les études de cas, ainsi que leur manque de temps libre, prolongent la durée de l'autoconstruction (voir paragraphe 4.2), entraînant un coût social - usure de la force de travail - et économique - diminution du revenu familial, souvent important quoique difficilement quantifiable.

Intégrés à l'économie informelle⁶³, les bénéficiaires participent de façon irrégulière ou discontinue à l'autoconstruction (au gré des opportunités), ce qui entraîne souvent une diminution de leurs revenus.

⁵⁸ Magisterios, Maestros rurales, Maestros, Médicos (!).

⁵⁹ Empleados, Mineros administrativos, Ferroviarios, Guardias, Funcionarios, Municipales.

⁶⁰ Indigenas, Colonia, comunidad, campesinos.

⁶¹ Constructores, Fabriles, Petroleros.

⁶² Immigrantes, Cooperativas.

⁶³ Travailleurs indépendants et tâcherons: 58,8% (études de cas).

Les formes d'activités économiques de type familial, ou micro-entreprise, indiquent des stratégies de diversification et de complémentarité familiale, lesquelles permettent de pallier à la diminution des revenus et de combiner le travail pour la subsistance familiale à la construction de l'habitation (1,6 membres de la famille déclare une activité).

4.7 Réduction des coûts: les matériaux de construction

Parmi les critères invoqués par les architectes mandataires pour réduire les coûts de la construction (dans le but de ne pas dépasser le budget fixé par le FSE), citons l'utilisation de matériaux de qualité moyenne fournis par le marché national ainsi que l'emploi de matériaux autoproduits. Les 8 études de cas montrent que 73% des bénéficiaires contestent le coût de l'habitation, prétextant la mauvaise qualité des matériaux. Nous pensons que ce mécontentement n'est pas dû à un manque de participation des habitants au choix des matériaux (bien que 76% déclarent ne pas avoir participé à ce choix et que 84% connaissaient les spécificités techniques des matériaux⁶⁴), mais à une stratégie de leur part pour obtenir des conditions de remboursement de leur crédit plus avantageuses. Les matériaux auto-produits (brique de terre crue stabilisée - adobe) apparaissent comme une solution pertinente, permettant une bonne exploitation des ressources locales, ainsi qu'une mise en valeur des technologies traditionnelles. Cependant, la force de travail consacré est si forte que la portée de cette formule est remise en question. On constate par ailleurs une préférence des adjudicataires pour les matériaux disponibles sur le marché (par exemple la brique creuse de terre cuite).

4.8 Les conditions d'habitabilité

Les projets mis en oeuvre par le FSE ne concernent pas des habitations achevées, mais des **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**⁶⁵ destinées à être agrandies en fonction des besoins fonctionnels et des moyens financiers de chaque famille. Le coût d'investissement financé par le FSE ne correspond donc qu'au prix initial de l'habitation.

De ce fait, les conditions d'habitabilité des **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** dépendent de la qualité des espaces habitables et de la disponibilité d'infrastructures minimales. Concernant les espaces habitables, il faut relever une amélioration par rapport aux habitations antérieures (55% des bénéficiaires vivaient dans une seule pièce, alors qu'ils disposent actuellement de 2 ou 3 pièces, sans compter la cuisine et les sanitaires); l'entassement (**Erreur ! Source du renvoi introuvable.**) s'en trouve réduit.

Par contre, les infrastructures techniques dans les projets FSE ne sont guère satisfaisantes et représentent souvent une régression par rapport à la situation antérieure des familles. Le **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** faisant défaut, son rôle structurant manque fortement dans les nouvelles unités FSE. On constate ainsi une certaine diminution du confort technique et sanitaire. Les huit études de cas nous indiquent:

	Logement antérieur	Logement FSE
évier installés	50%	8%
sanitaires (eaux usées)	20%	1%

⁶⁴ Source: Etudes de cas PVD: IREC-FAUMSS. Tous les chiffres (*) cités dans ce texte proviennent des études de cas PVD.

⁶⁵ Taboada, Manuel, architecte. Informe consultoría PNUD, La Paz, nov. 1986.

En ce qui concerne le statut d'occupation, on constate que 49% des familles interrogées⁶⁶ étaient locataires dans leur ancienne situation, alors qu'avec le programme FSE elles sont en passe de devenir propriétaires (après remboursement du prêt), ce qui constitue une indiscutable amélioration sociale et financière à long terme.

4.9 Modifications d'utilisation et agrandissements

D'une manière générale, on constate que l'organisation de l'espace et l'architecture de ce type de logement populaire subventionné ne répond guère de manière appropriée aux modèles culturels des bénéficiaires. Ceux-ci s'attachent alors à modifier leur maison en fonction de leurs besoins et aspirations. Toutefois, nos études de cas ont montré que la première des motivations de transformation était directement liée aux besoins d'agrandissement.

Deux types de comportements sont à signaler:

- a) les modifications d'utilisation, par le changement de fonction de pièces existantes;
- b) les modifications apportées par l'agrandissement de l'habitation.

Les changements d'affectation des espaces existants caractérisent la pratique des groupes défavorisés. Ceux-ci, en raison de leur budget limité, ne procèdent pas à des agrandissements; par contre ils effectuent des modifications d'utilisation. Par exemple, un grand nombre de locaux deviennent des chambres à coucher, ou une partie du logement est réservée à des activités économiques (17% accueillent des commerces, ateliers ou autres). Le faible pourcentage d'agrandissements exécutés (25%) correspond à des groupes socio-professionnels plus aisés, ayant certaines disponibilités financières. On observe dans ces cas que 16% des fonds sont investis dans la construction de chambres à coucher et, dans une moindre mesure, dans d'autres pièces, par exemple la cuisine. Le non-respect des règles d'agrandissement prévues (seulement 21% entendent les respecter) indique que l'unité de base se prête bien à des changements d'affectation, mais qu'elle ne remplit pas les exigences d'utilisation liées au processus de consolidation.

4.10 Les objectifs du programme FSE-Logement ont-ils été atteints?

Le budget du programme **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** prévoyait initialement un investissement du FSE de 63 millions de dollars ramené peu après à 28 millions. Or seuls 16 millions ont été réellement affectés à ce programme soit 8,3% de l'ensemble du budget FSE alors qu'il était prévu 19,5%.

Le programme prévoyait la réalisation de 26'000 unités d'habitation. La quantité de logement effectivement construit a été de **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** 6556 unités. On peut donc affirmer que les objectifs quantitatifs du programme FSE-Logement n'ont été atteints que très partiellement à raison de 25%.

En ce qui concerne la durée des différents chantiers, on peut estimer qu'elle a été deux fois plus longue que celle qui était prévue ce qui peut traduire une certaine faiblesse dans l'organisation du suivi des projets.

L'analyse de la localisation des projets en Bolivie permet de constater que ceux-ci ont été répartis normalement entre les milieux urbains (2/3) et ruraux (1/3) et que la politique de régionalisation du FSE a été partiellement réalisée (voir tableau 4.2.4.).

Le coût unitaire moyen de logements a été très bien respecté (à quelques rares exceptions près). Prévu initialement à \$ 2'000.- pour l'autoconstruction et à \$ 2'800.- pour la construction déléguée, les résultats réels ont été respectivement de \$ 2'152.- et \$ 2'751.- (voir tableau 4.2.8).

Sans que cela aie été explicitement défini initialement, il était prévu un rôle important de l'autoconstruction. Or les résultats montre que seuls 41% des projets ont été autoconstruits et que le FSE, pour des questions de facilité et d'efficacité a eu recours à la construction déléguée (recours aux entreprises traditionnelles) dans 59% des cas.

⁶⁶ 51% étaient donc déjà propriétaires mais dans un autre lieu du pays qu'ils ont dû quitter pour des raisons économiques (par exemple les mineurs).

En ce qui concerne l'objectif de création d'emplois par le programme FSE, celui-ci s'était fixé initialement le but de résorber le chômage de 5% la 1ère année et de 2,5% la 3ème année. Ce calcul était basé sur 262'000 sans-emplois officiellement recensés représentant 12,5% de la population active.

Les calculs faits sur la base des données fournies par le FSE (dépouillement de la banque de données fournies par le FSE (dépouillement de la banque de donnée des 91 projets), indiquent la création de 94'460 emplois-mois (voir tableau 4.4.1) représentant sur toute la durée du projet (36 mois) un nombre théorique de 2'600 emplois continus. Ces emplois créés par les projets logement représentent théoriquement 1% du chômage officiel. Nous verrons plus loin (chap. 5) que ces estimations peuvent sensiblement varier.

Le programme de logement du FSE était destiné à une catégorie de la population clairement définie. Il s'agissait des personnes sans emplois ou avec de faibles revenus (secteur informel) directement affectés par la crise économique. Les informations très lacunaires fournies par le MAU (voir tableau 4.5.1) ainsi de l'augmentation des projets construits par **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** tendent à démontrer que cet objectif n'a pas été poursuivi avec toute la rigueur voulue, et que des catégories socio-économiques moins défavorisées ont été progressivement plus nombreuses à bénéficier des crédits FSE.

Pour terminer mentionons encore que le programme FSE-Logement prévoyait le principe des fonds de rotation avec récupération des crédits sur une période de 20 ans. Nous verrons plus loins (chap. 6.4) que cet objectif n'a pas été atteint.

5. EFFETS INDIRECTS

5.1 Les investissements du FSE

Nous avons vu précédemment comment (chap. 2.3) le Décret 21060 a donné lieu à la création du FSE et comme ce décret devait constituer le mécanisme central pour juguler l'hyper-inflation de 1980 à 1985.

Le financement de FSE devait être assuré par des ressources extraordinaires comparés de dons ou de crédits à très faibles intérêts (par ex. 0,75%) fournis par des organismes internationaux telle que la Banque Mondiale ou le BID (banque interaméricaine de développement). Les opérations du FSE doivent être considérées comme n'émargeant pas au budget public de l'Etat bolivien.

Tableau 5.1.1. Répartition des investissements FSE par secteur au 18.5.90, source: FSE

Secteurs	Nb. projets	%	Montants en \$US	%
Assistance sociale	309	10,05	17'110'570.-	9,44
Infrastructure économique	1'109	36,10	76'243'850.-	42,06
Infrastructure sociale	1'597	51,99	81'035'240.-	44,7
Appuis à la production	57	1,86	6'822'880.-	3,8
Total	3'072	100	181'272'540.-	100
Total corrigé:			193'000'000.-	

Les projets du programme **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** se situent dans le secteur **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** et ils représentent environ 20% des investissements de ce secteur. Avec un total réel de 16 millions de dollars, les 91 projets **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** représentent donc 8,2% des investissements totaux du FSE alors qu'initialement cette proportion devait être de 19,5%.

Il faut rappeler ici que 50% des investissements publics boliviens entre 1987 et 1990 étaient d'origine étrangère (emprunts divers et fonds de coopération).

En ce qui concerne l'ensemble de l'aide au logement, celle-ci représente 2,37% des investissements publics (budget public et apports étrangers confondus). Ces 2,37% (soit 8,67 millions de \$US en moyenne par année entre 1987 et 1990) sont approvisionnés à raison de 88% de fonds **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** (émargeant au budget de l'état) et 12% de fonds **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** (étrangers). Les apports étrangers sont donc indispensables au fonctionnement de l'Etat et de l'économie nationale. Toutefois on observe que les secteurs publics à caractère social (dont l'urbanisme et le logement) sont essentiellement approvisionnés par des ressources nationales (internes).

Les projets du FSE sont financés dans le cadre d'un programme qui n'est pas compris dans ces 2,37%.

Avec ses \$US 16 millions d'investissement en trois ans pour le logement, soit environ 5,3 millions par année, le FSE a donc assuré approximativement 40% de l'aide publique au logement.

5.2 Les emplois **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**

Les effets indirects du programme FSE-Logements ont certainement touchés de nombreux domaines tels que la formation à l'autoconstruction, la création d'entreprise, la consolidation des structures sociales, la santé et le bien-être etc...

Malheureusement aucune donnée ou information du FSE ou du MAU ne nous ont permis de tirer des conclusions pertinentes sur ces effets indirects. Le seul domaine tant soit peu quantifiable est l'effet des programmes FSE sur la résorption du chômage.

Tableau 5.2.1

Estimation du FSE des emplois-mois Erreur ! Source du renvoi introuvable. générés par secteur d'activité

Secteur d'activité	emplois/mois	%
Assistance social	30'955	4,35
Infrastructure économique	380'516	53,46
Infrastructure sociale	286'977	40,32
Appui à la production	13'361	1,87
Total	711'809	100,0

(source FSE 18.5.90)

Il faut souligner ici que ces chiffres représentent une approximation théorique que le FSE a calculé sans avoir pu faire des observations précises sur le terrain.

En admettant la durée moyenne de tous les programmes FSE à 36 mois on peut calculer que ces 711'809 emplois-mois ont générés l'équivalent de 19'772 emplois permanent pendant 3 ans.

Compte tenu des 262'500 chômeurs recensés officiellement (1987) ces 19'772 emplois nouveaux représentent approximativement une résorption du chômage de 7,5% ce qui correspond très (trop?) exactement aux objectifs du FSE (voir chapitre 3.1).

Le tableau 5.2 nous montre que le secteur **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** a participé à raison de 40,32% (286'977) à la création de ces emplois. Le seul sous-secteur du **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** représente 66'269 emplois-mois (chiffre global fourni par le FSE).

Tableau 5.2.2. Répartition des emplois Erreur ! Source du renvoi introuvable.

Programmes	emplois-mois	emplois Erreur ! Source du renvoi introuvable. ⁶⁷
Ensemble des programmes FSE	711'809 (100%)	19'772
91 projets Erreur ! Source du renvoi introuvable.	66'269 (9,3%)	1'840

(source FSE 18.5.90)

Nous avons vu précédemment (voir chapitre 4.4) que le dépouillement des données statistiques des 91 projets de logement (source FSE également) nous a donné un total de 43'118 emplois-mois créés par ces programmes⁶⁸.

S'agissant de données estimatives nous admettrons pour la suite des calculs une moyenne de 55'000 emplois-mois et 1'500 d'équivalents emplois permanents.

5.3 Les emplois Erreur ! Source du renvoi introuvable.

⁶⁷ Il s'agit **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** calculés sur une durée de 36 mois.

⁶⁸ Nous n'avons pas pu trouver d'explication à cet écart entre deux chiffres provenant de la même source FSE.

Selon les estimations du FSE, à chaque emplois directement généré correspond 1,13 emploi indirects. En ce qui concerne la construction de logements, ces emplois indirects représentent, par exemple, la production des matériaux achetés dans le cadre des projets.

Tableau 5.3.1. Emplois Erreur ! Source du renvoi introuvable. et Erreur ! Source du renvoi introuvable.

	Erreur ! Source du renvoi introuvable.	Erreur ! Source du renvoi introuvable.	Total
Emplois mois			
Ensemble FSE	711'809	804'344	1'516'153
FSE-logement	55'000	62'150	117'150
Equivalent emplois permanents			
Ensemble FSE	19'772	22'342	42'064
FSE-logement	1'500	1'695	3'195

En terme **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** directs et indirects les 91 projets **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** ont donc participé pour 7,6% à la création de l'ensemble des emplois FSE.

5.4 Bilan de la création d'emplois

En reprenant une fois encore le nombre de 262'500 chômeurs recensés en 1987 on peut calculer sur la base de ces chiffres 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 ce qui correspond approximativement à nos calculs des chapitres 4.4 et 4.10.

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.

Notons pour terminer que les données du FSE n'ont malheureusement pas permis de **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** ces emplois créés ni d'en faire une analyse par secteur économique ou type de profession.

6. ANALYSE DE LA MISE EN OEUVRE

6.1 De la théorie à la pratique

La mise en oeuvre du programme FSE-logement est le résultat des expériences menées précédemment par les PNUD et le MAU dans ce domaine. Cette valorisation des résultats d'un certain nombre de projets-pilotes menés avant le début du programme FSE-logement, a permis à ce dernier d'innover par rapport à la pratique usuelle. Cette dernière, dans le passé, a toujours été basée sur la recherche constante de solutions idéales qui ne tenaient guère compte des réalités économiques et qui donc étaient voués à l'échec.

6.2 Définition des responsabilités

Dès le début du programme FSE-logement, les conventions passées entre le FSE et le MAU définissaient clairement le partage des responsabilités entre les acteurs. Toutefois, nos enquêtes ont permis de mettre à jour un certain laxisme du MAU envers ses engagements. Les deux partenaires reconnaissent ces dysfonctionnements mais aucun n'en accepte la responsabilité. Cette situation a entraîné les déficiences suivantes:

- le contrôle de la qualité des matériaux utilisés⁶⁹ a été problématique et insatisfaisante;
- les critères socio-économiques de sélection des bénéficiaires n'ont pas été vérifiés. Les procédures administratives d'attribution des fonds n'ont pas été pleinement respectées (p. ex. contrats non-signés, absence de titres fonciers et de documents prouvant la non-propriété d'un autre logement);
- les techniciens du MAU n'ont pas effectué régulièrement la supervision des chantiers. Ils ont été partiellement remplacés par les délégués régionaux du FSE;
- pour conclure, il faut relever l'inexistence de mécanismes assurant un contrôle et une participation des bénéficiaires au processus, droits que leur conférait leur qualité de propriétaires.

6.3 Attribution des fonds

Les fonds attribués par le FSE pour son programme de logement populaire ont été directement versés aux **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**⁷⁰ au fur et à mesure de l'achèvement des différentes étapes d'un projet. Le déboursement s'est effectué avec efficacité, mais parfois avec du retard, en raison de l'inexpérience des entreprises adjudicataires (la demande devait être transmise 15 jours avant la fin de chaque étape de travail).

Par ailleurs, le FSE a destiné une part de 2,5% du budget des projets pour financer la supervision du MAU. Ces fonds ont malheureusement été utilisés de façon discrétionnaire et ont surtout servi au renforcement institutionnel du MAU par une redistribution salariale. De fait, cette tâche de supervision du MAU ne s'est jamais vraiment améliorée ce qui s'est soldé dès novembre 1989 par une diminution de moitié de cette contribution du FSE.

Cette contribution pour le suivi aurait pu représenter environ \$US 400'000.- (2,5% de 16 millions) soit environ \$US 4400.- par projet... ce qui aurait dû permettre l'affectation d'un spécialiste à plein temps sur un, voire deux projets pour assurer un réel suivi!

⁶⁹ Etude de cas FAUMSS-IREC : 52% des bénéficiaires les jugent de mauvaise qualité.

⁷⁰ Contratistas = mandataire-architecte.

6.4 La récupération des fonds: une impasse?

Les investissements du FSE dans les autres secteurs que le logement ont été effectués à fonds perdu. Dans un premier temps, il en a été de même avec le logement. Par la suite, afin de constituer un fonds de roulement, le MAU avait la charge d'introduire un système de prêt et de récupérer les fonds et les intérêts (par mensualités indexées) sur une période de 20 ans.

Ni l'approbation des projets, ni le démarrage de la construction, ni la remise des logements terminés, n'ont été conditionnés par la signature des contrats de crédits. Tout ceci joint à l'absence de volonté politique d'exiger le remboursement, a débouché sur une situation chaotique que le FONVI s'efforce aujourd'hui de redresser.

Les bénéficiaires en profitent pour refuser d'honorer la dette avec l'espoir de négocier une nouvelle fois les conditions, prétextant la mauvaise qualité des matériaux et l'augmentation excessive de la dette causée par l'indexation.

Il n'existe pas d'information précise quant au nombre de débiteurs qui se refusent à payer et, au sein même du FONVI, on ne veut pas donner des pourcentages estimatifs.

6.5 L'évaluation des projets

La procédure voulait que le FSE approuve les projets soumis après un préavis et une présélection effectuée par le MAU. Ce dernier se chargeait principalement des aspects socio-économiques et techniques et jugeait de leur conformité aux normes de base (voir paragraphe 3.2).

Les enquêtes que nous avons menées au MAU, au FONVI et au FSE ne nous ont pas permis de retrouver une trace écrite concernant l'évaluation des conditions socio-économiques des requérants. On est donc ici en droit de se poser des questions sur les méthodes de sélection des projets appliquées par le MAU.

En fait, les deux principaux critères sur lesquels s'est basé le FSE sont:

- les coûts optimum de l'unité de base
- l'emploi intensif de matériaux, d'outils et de main d'oeuvre locale

6.6 L'organisation et la gestion administrative du MAU

A ce stade, il est intéressant de procéder à une rapide comparaison des fonctionnements institutionnels respectifs entre le MAU et le FSE.

En ce qui concerne le MAU, la tradition de l'administration publique impliquait que ses responsables fussent recrutés essentiellement sur la base de critères politiques. De plus, il faut bien constater que le nombre de cadres et de techniciens de ce Ministère a été insuffisant pour faire face, en particulier, aux tâches supplémentaires induites par le programme FSE-logement. Il convient également de relever que les responsables du MAU sont mal rémunérés, donc peu motivés et que les conditions de travail (infrastructures techniques) sont aujourd'hui encore nettement insuffisantes.

Pour assurer le suivi des projets sur le terrain, le MAU avait une structure mal adaptée, trop centralisée et sans délégation dans les régions (à l'exception de Cochabamba et de Santa Cruz).

6.7 ... et celle du FSE

Heureusement on peut constater pratiquement l'inverse au FSE. Le recrutement des cadres et techniciens a fortement échappé aux influences politiciennes traditionnelles. Ils ont été choisis principalement sur la base de leurs qualifications professionnelles. Beaucoup ont été formés à l'étranger, en particulier en Europe et aux USA. Ils ont été relativement peu nombreux, mais fortement motivés par des salaires se situant nettement au-dessus de

la moyenne. Formés aux méthodes modernes de gestion, les cadres du FSE ont su faire preuve d'une efficacité qui a fait la réputation de cette institution considérée comme exemplaire dans le contexte bolivien.

De plus, il faut souligner que, contrairement au MAU, le FSE a su travailler par délégation dans les régions, ce qui a contribué fortement au succès des projets gérés par lui.

En ce qui concerne la coordination horizontale entre les deux institutions, nous avons pu constater qu'à l'origine (1987) celle-ci se présentait sous un jour favorable. Malheureusement, le MAU s'est rapidement trouvé dans une phase de restructuration interne et de réorganisation le rendant peu disponible pour assurer cette coordination, laquelle s'est donc rapidement dégradée.

6.8 Coordination et information

La coordination verticale (décideurs-bénéficiaires) s'est heurtée à un autre type de problèmes. Cette coordination qui aurait dû être assurée par le MAU, aurait dû valoriser le rôle participatif des bénéficiaires au travers de l'autoconstruction assistée. Toutefois, nous avons pu constater que les déficiences de la gestion du MAU ont conduit les groupes d'appui (techniciens et architectes locaux) à prendre un rôle d'intermédiaires obligés et à parasiter une partie du processus. Ces groupes d'appui sont ainsi rapidement devenus de véritables promoteurs dont les motivations lucratives n'ont échappé à personne. L'objectif **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** du programme FSE-logement s'en est trouvé fortement affecté.

On retrouve également une forte différence d'attitude entre le MAU et le FSE en matière de politique d'information et de promotion vers l'extérieur. Alors que le FSE accordait une grande importance à ce domaine, le MAU était beaucoup plus timoré. Ceci peut expliquer que 39% des ménages interrogés dans notre enquête ignoraient tout des conditions dans lesquelles le FSE avait financé leur maison et que les autres ménages n'en connaissaient que peu d'éléments. Là encore, on retrouve le rôle peu transparent des groupes d'appui.

La nette différence d'efficacité administrative entre le MAU et le FSE peut également être observée au travers des méthodes de gestion. Ainsi le FSE s'est attaché à informatiser systématiquement toutes ses opérations, ce qui nous a permis, par exemple, d'en tirer des statistiques utiles pour la présente évaluation. A l'inverse, la désorganisation chronique du MAU ne nous a même pas permis de trouver les informations nécessaires, par exemple, à l'identification des caractéristiques socio-économiques des ménages bénéficiaires.

La confrontation du fonctionnement des deux institutions a mis en évidence les carences de l'une et les qualités de l'autre. Il reste à espérer qu'à l'avenir l'exemple du FSE puisse influencer positivement l'inertie constatée au MAU en particulier.

7. L'AVENIR DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT SOCIAL

7.1 Le changement et la continuité

Les programmes du FSE, limités dans le temps, devaient se terminer à la fin du 1989. Au mois d'août de la même année le gouvernement de Paz Estenssoro (MNR) a dû céder la place à celui de Paz Zamora (MIR-ADN). C'est autour de ce double événement que s'articulent les éléments de la future politique du logement social en Bolivie. Si l'ancien gouvernement n'avait pas légiféré en matière de logement populaire pour le secteur informel, il avait par contre beaucoup étudié ce sujet et mené de nombreuses expériences. Cet aspect de sa politique sociale a été confié d'abord au MAU et au PNUD, puis au FSE. Par contre il a agi en faveur du secteur formel au travers du décret No 21660⁷¹ du juillet 1987, dit de **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**, signé par le Président de la République, par lequel, entre autres décisions sont créés le Fonds national du Logement (FONVI, Fondo nacional de la Vivienda), ainsi que l'Institut du Logement social (I.V.S., Instituto de Vivienda social), qui, de fait, se substituent à deux organismes publics qui, eux, disparaissent: la Banque nationale du logement, et le Conseil national du logement.

Le nouveau gouvernement de Paz Zamora a rapidement comblé cette absence de bases légales concernant le secteur informel. Le décret présidentiel No 22407, du 11 janvier 1990, fixera **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**⁷².

Dans le domaine du logement en particulier, la mise en oeuvre de la nouvelle politique sera assurée par la mise en place du Plan national du logement populaire⁷³, devant être exécuté par le Ministère des affaires urbaines. Une nouvelle institution, le Fonds d'investissement social (FIS) remplacera le Fond social d'urgence (FSE) pour l'exécution des programmes dans les domaines de la santé et de l'éducation.

Ces textes et institutions délimitent clairement le nouveau rôle de l'Etat en faveur des couches les plus défavorisées de la population. L'Etat cherche ainsi pour la première fois à faire face directement aux nécessités de logement du secteur informel.

7.2 Le FONVI (Fondo nacional de la vivienda)

Le FONVI (Fondo nacional de la vivienda) est créé le 10.7.87. par décret gouvernemental (No 21660). Mis sur pieds deux ans après le FSE, le FONVI est intégré au MAU (Ministère des affaires urbaines.) En principe, il est hiérarchiquement placé sous la direction du Secrétariat du logement. L'objectif alors assigné à ce nouvel organisme est de financer des programmes de logements destinés à diminuer le déficit quantitatif et qualitatif en ce domaine en Bolivie. Ces tâches peuvent être résumées ainsi:

- percevoir les apports patronaux et salariés (respectivement 2% et 1% des salaires) correspondant au régime fiscal sur le logement, et en assurer la gestion
- accorder des crédits de contrepartie pour la construction, la rénovation et l'amélioration de logements d'intérêt social

⁷¹ Victor PAZ ESTENSSORO, Presidente constitucional de la Republica **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**, publicada el 10 de julio de 1987, éd. Gaceta oficial de Bolivia, ano XXVI No 151, La Paz, Bolivie.

⁷² Jaime PAZ ZAMORA, Presidente constitucional de la Republica, **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**, 11 janvier 1990, publié par le quotidien PRESENCIA dans son édition du 12.01.1990, La Paz, Bolivie.

⁷³ Capitulo IV, De la vivienda, articles 90 à 95.

- promouvoir l'épargne sociale, en favorisant la formation d'organisations mutuelles et coopératives pour le logement.

Le programme de crédit pour le logement social doit permettre de financer la construction d'ensembles de logements collectifs, d'unités multifamiliales, et de logements individuels, ainsi que la réfection, l'agrandissement et l'amélioration de logements existants.

Les bénéficiaires des prêts sont des salariés ayant contribué durant 2 années au régime fiscal, et qui ne possèdent pas de logement propre. Ils apportent 10% de la valeur de l'ouvrage à financer (par exemple sous la forme de terrain ou de matériaux). Ce programme du FONVI s'adresse donc bien au secteur formel (ou **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** c'est-à-dire contribuant au Fonds par prélèvement salarial) et non pas au secteur informel (ou **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**).

Les crédits du FONVI peuvent aller jusqu'à 12'500.- US\$ et représentent entre 75% et 90% de la valeur totale du bien immobilier (valeur de gage). Le taux d'intérêt varie entre 5% et 10% avec un amortissement sur 20 ans. Financé essentiellement par la caisse de l'Etat et par les cotisations du régime fiscal sur le logement, le FONVI a ainsi permis la réalisation de quelques 1457 unités de logements ou d'habitation (entre septembre 87 et décembre 88).

Avec l'arrivée au pouvoir du nouveau gouvernement (dès août 89), le FONVI voit son rôle se renforcer avec la tâche nouvelle d'appliquer le futur **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** (voir ci-après).

L'évolution majeure tient au fait que la clientèle du FONVI ne se limitera plus désormais aux seuls salariés mais s'ouvrira également au secteur informel. Ce qui justifie la mise en place de formes adaptées de gestion financière. Sans que les règles nouvelles ne soient encore connues publiquement, on peut penser que la collaboration avec les coopératives de crédit (existantes ou à constituer) devrait se consolider.

Les relations établies entre le FONVI et le FSE dans, le cadre de la promotion du logement social, a permis au FONVI d'accumuler une première expérience dans le domaine. C'est en effet à lui qu'est revenu la tâche de récupérer auprès des bénéficiaires des projets le remboursement des prêts. Ce qui s'avère être extrêmement délicat. Les dossiers administratifs et financiers des projets de logements FSE-MAU doivent être révisés car de nombreuses lacunes sont apparues (absence de titres de propriété, inexistence de contrats entre le MAU et certains emprunteurs) qui témoignent d'un très grand laxisme du Ministère (incluant le FONVI) dans l'exercice des fonctions qui lui étaient assignées. Le FONVI manque d'assise légale pour recourir à l'encontre des mauvais payeurs. Le traitement de ces dossiers est en cours, et servira sans aucun doute d'enseignement dans l'avenir pour une approche plus méthodique et précise.

Sachant le rôle attribué dans le futur au FONVI, on sera particulièrement attentif aux propositions qui émaneront du Ministère et à la réorganisation du Fonds, afin d'évaluer la probabilité de réussite du FONVI, élément clé dans la stratégie décidée par le Gouvernement en matière de logement populaire.

7.3 L'I.V.S. (Instituto de la vivienda social)

L'IVS (Institut du logement social) est créé en même temps que le FONVI et dispose d'un statut semblable. Il est également intégré au MAU, il possède des délégués dans les villes secondaires du pays. Les activités déployées par l'I.V.S. depuis sa création demeurent très mal connues. Cet organisme apparaît comme le pendant technique du FONVI. Il a pour tâches de participer à l'élaboration des programmes, d'assurer une assistance technique, de superviser les projets, d'évaluer les demande de crédit etc...

Outre ces maigres informations officielles, il faut avouer un certain malaise quant au fonctionnement de l'I.V.S., dont les observateurs extérieurs se plaisent à dire que ses activités sont inexistantes. Deux entretiens avec le Directeur de cette institution⁷⁴ laissent suggérer que l'avancement dans les tâches à exécuter est quasi nulle, et que la coordination avec le FONVI ne s'opère pas. Nous devons en conclure que ce rôle de conseiller public (8de vulgarisation) et contrôleur technique en matière d'habitat reste à développer.

Un commentaire interne au MAU⁷⁵ suggère que l'IVS abandonne ses tâches à prédominance administratives pour développer sa fonction de recherche et d'assistance technique et se configurer en instrument opérationnel. Cette fonction de l'Institut dans le Ministère serait hautement souhaitable, tout comme le renforcement de sa décentralisation régionale, seule manière pour lui d'acquérir une vision plus adéquate et objective des problèmes du logement populaire en Bolivie.

7.4 Le F.I.S. (Fondo de inversion social)

Le FIS (Fonds d'investissement social) est créé par décret (No 22407), le 11 janvier 1990. Il est le résultat d'une volonté de tirer profit des acquis du FSE et de créer un organisme permanent. Le FIS est une entité de droit public dépendant de la Présidence de la République, avec pour attributions:

- Recevoir les fonds fournis par le Trésor général de la Nation.
- Capter des ressources financières sous forme de contributions non remboursables et de prêts provenant de sources bilatérales et internationales.
- Administrer ces ressources pour le financement des programmes.

Destinés aux groupes sociaux de moindre ressources, les actions du FIS auront pour but d'opérer des investissements dans les secteurs clés et de soutenir les institutions publiques locales dans ce type de tâches. L'essentiel de l'action du FIS se concentrera dans les domaines de la santé et de l'éducation. Toutefois deux programmes concernant encore le logement: les réseaux d'eau potable et d'évacuation des eaux usées, qui peuvent se situer dans les zones périphériques où les populations pâtissent de conditions sanitaires critiques et pour qui le FIS sera en mesure de financer la main-d'oeuvre, les matériaux, l'outillage et la formation.

A l'heure actuelle il est impossible de dire quelle partie du budget annuel de 40 million US\$ sera affectée à ce type de programmes liés au logement.

⁷⁴ Mario SUAREZ CALBIMONTE, Directeur général de l'Instituto de Vivienda Social; entretiens tenus en mars 1990.

⁷⁵ Lic. Julian M. ROJAS, coordinator de la Comision MAU **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**, éd. Ministerio de asuntos urbanos, Subsecretaria de vivienda, février 1989, La Paz.

7.5 Le plan national du logement populaire

Le secrétariat du logement (MAU), sous l'ancien gouvernement de Paz Estenssoro, avait conçu un **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** destiné à couvrir toute les catégories de besoins et modulé selon les moyens financiers des demandeurs.

En termes quantitatifs, l'application de ce plan se serait traduit par des investissements privés et publics annuels de plus de 100 millions US\$ (90 mio. en construction neuves & 12 mio. en réhabilitation), participant ainsi chaque année à l'édification de 43.000 logements neufs et la rénovation de près de 20.000 logements anciens.

Le nouveau gouvernement de Paz Zamora, de toute évidence, exploite l'expérience du FSE et dans le domaine du logement en particulier. Il fixe ainsi dans le Décret suprême no 22407 les termes de l'action publique en faveur du logement populaire⁷⁶ (dont les bénéficiaires appartiennent au secteur informel, non cotisants-salariés).

Il ressort de toute évidence que l'expérience du FSE dans ce domaine est exploitée:

- Les bénéficiaires du Plan se composent des personnes **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** (secteur informel) au régime fiscal sur le logement mais possédant un terrain.
- Les bénéficiaires auront un revenu familial mensuel ne dépassant pas 200 US\$, et la limite d'âge du demandeur est fixée à 55 ans.
- L'amélioration de l'habitat se fait au moyen de l'autoconstruction.
- Le crédit accordé se limite à 2000 US\$ par unité, ne pouvant être utilisés pour l'acquisition du terrain.
- Le remboursement du prêt doit s'opérer dans un laps de temps s'étendant jusqu'à 10 ans, avec la garantie solidaire de la communauté ou l'hypothèque du terrain et de la construction. L'intérêt sera de 6%.
- Les ressources du programme sont destinées exclusivement au financement de projets d'habitat d'intérêt social au travers des institutions de crédit intermédiaires (ICI).

Ce dernier terme, soit la mise en oeuvre au travers d'institutions de crédit, reprend l'un des éléments clés de la mise en oeuvre de la **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**

Parallèlement à la préparation du Décret no 22407, édicté le 12 janvier, les nouveaux membres du Secrétariat du logement établissent un nouveau **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** Il n'est publié qu'en juillet 1990 par le Ministère des Affaires Urbaines (MAU).

Le MAU doit réglementer l'exécution de ce plan dont l'application sera sous la responsabilité du FONVI, qui pourra utiliser les compétences du FSE et du FIS et de l'IVS.

Pour atteindre ces objectifs le gouvernement inscrit au budget un apport initial de 20 millions US\$, libérables sur un temps indéterminé et qui sera progressivement augmenté par des ressources internes et externes (20 millions de US\$ = 10'000 logements!).

Jusqu'en juillet 1990, rien n'est précisé par le Ministère en ce qui concerne les aspects financiers et humains que comporte la mise en oeuvre du Plan national du logement populaire.

Certains experts extérieurs ont évoqué la création d'un organisme public spécialisé pour l'habitat populaire, mais rien ne permet de confirmer qu'une telle structure ait été envisagée par les responsables du MAU. Il semblait jusqu'en juillet au contraire que l'on reprenne très exactement les directives contenues dans le décret présidentiel, et que le FONVI voit son champ d'activité amplifié avec pour charge d'appliquer les futures décisions arrêtées par le Ministère.

Afin de garantir le transfert au MAU du du FSE, deux cadres du MAU seront formés à la gestion de projets de logements mise en pratique par le FSE. L'IREC a proposé au FSE et au MAU que les 2 fonctionnaires choisis pour le programme de transfert intègrent la recherche en cours. Un accord de principe a été obtenu des deux institutions. Les difficultés subsistent; en juillet 1990 le programme de transfert de compétence n'a toujours pas

⁷⁶ Le Décret suprême no 22407 est une décision présidentielle. Il a valeur de loi, mais n'est pas discuté au Conseil Législatif. Son titre indique qu'il est le texte fondateur de la politique du nouveau gouvernement: **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** On y trouve 4 titres principaux avec 4 à 9 chapitres chacun. La politique du logement populaire s'inscrit au titre **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** avec l'Education, la Santé, la Sécurité sociale, les organisations syndicales et le sport.

démarré alors que son initiation était prévue pour février. Selon le responsable de ce secteur au FSE, ce retard s'expliquerait par les réticences du MAU face à ce renouveau de son organisation.

7.6 Les ICI (Institutions de crédit intermédiaires) et la maîtrise du mécanisme de mise en oeuvre

Le MAU, chargé de concrétiser le **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** prévoit un rôle central pour les organismes intermédiaires de financement.

L'introduction des Institutions de crédit intermédiaires (ICI) dans le système de mise en oeuvre de la politique du logement populaire n'est pas allé de soi. En effet, une alternative a été proposée par le Secrétariat du logement. Elle était calquée sur le principe d'application du FSE-Logement, avec la procédure suivante: le projet de construction avait été soumis à l'ICI régional pour évaluation technique et socio-économique, puis transmis au FONVI pour évaluation économique-financière. Le FONVI aurait accordé les crédits et opéré la gestion financière ultérieure (service de la dette et remboursement), l'IVS régional supervisant le processus d'exécution des ouvrages. Cette formule proposée par le Secrétariat du logement n'a pas été retenue et c'est celle présentée par le FONVI qui a prévalu.

- Selon les dispositions actuelles du **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**, les demandeurs devraient s'adresser à ces organismes intermédiaires, apportant la preuve de leur propriété foncière et de leur revenu; ils offriront en garantie la solidarité de leur communauté d'appartenance et/ou l'hypothèque de leur terrain.
- A l'égard du FONVI, les organismes intermédiaires de financement garantiront ces programmes par des hypothèques de premier rang incluant le terrain et les constructions.
- Les organismes intermédiaires seront éligibles par le FONVI et appartiendront soit au secteur bancaire et financier national, soit seront affiliés à la fédération nationale des coopératives d'épargne et de crédit.
- Les ICI se verront attribuer des fonds en **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** (l'équivalent d'un prêt alloué à des conditions particulières comme celle par exemple d'engager ce prêt dans les projets de logement dans un délai préétabli).
- Les ICI auront donc aussi la responsabilité des remboursements et le contrôle des normes financières auprès des destinataires. Elles pourront augmenter le taux hypothécaire par un supplément de 3% pour couvrir leurs frais et risques.

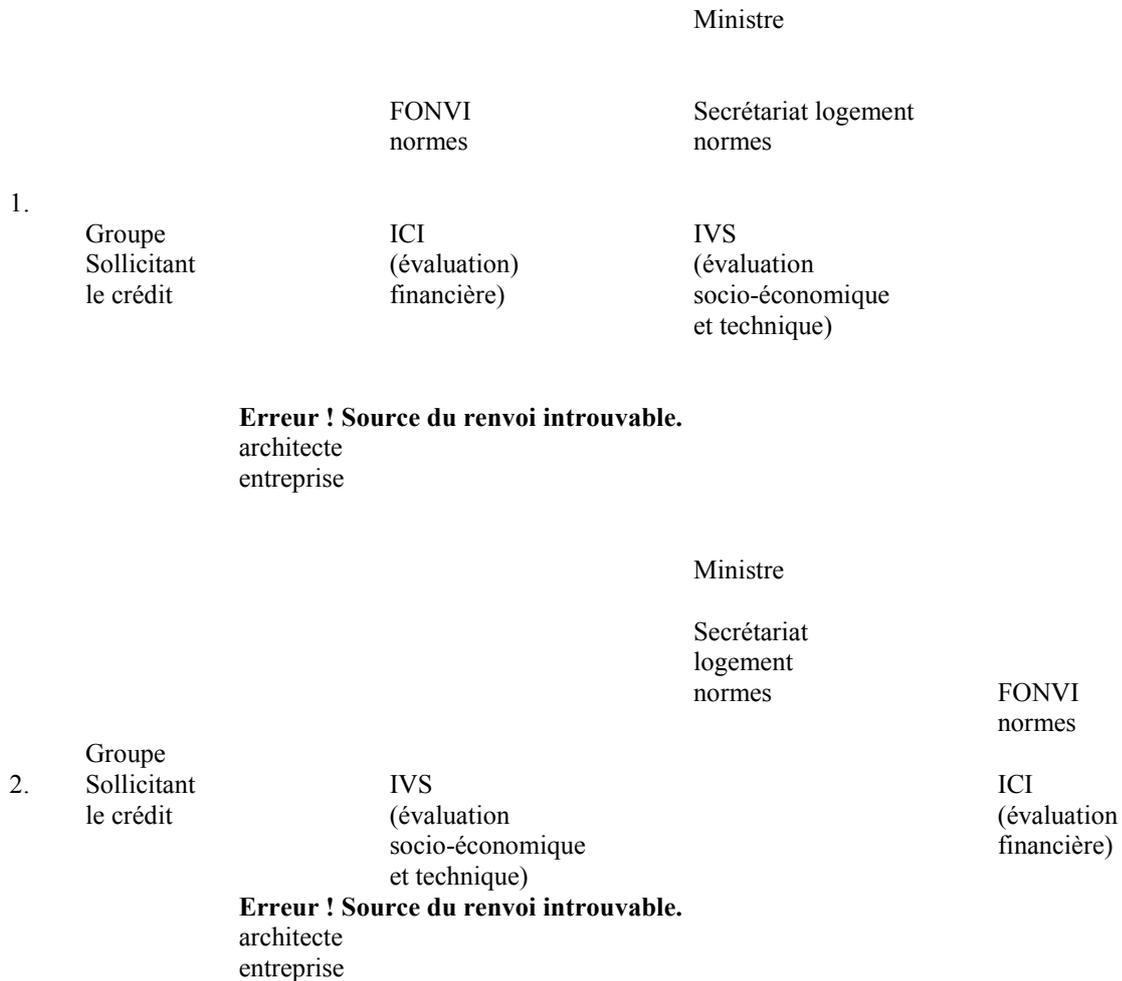
7.7 Le partage des tâches entre institutions publiques et privées

Les différences entre les deux formules, du FONVI et du Secrétariat du logement, laissent entrevoir deux conceptions de l'action de l'Etat, mais aussi une lutte pour le contrôle de la mise en oeuvre de cette politique entre les deux organismes. Rappelons que formellement le FONVI est hiérarchiquement subordonné au Secrétariat, tout comme l'IVS. Il dispose cependant d'une puissance financière et de ressources humaines nettement supérieures à celles du Secrétariat.

Suite à une décision ministérielle, le Secrétariat du logement a dû accepter que les ICI allaient canaliser les crédits et remboursements et par conséquent à perdre une partie du contrôle de la chaîne qui le relie aux destinataires de l'action publique. Rappelons que le FONVI a la charge d'homologuer les ICI, ces dernières procédant elles-mêmes à l'évaluation financière et économique des projets soumis par les destinataires et leur mandataires (**Erreur ! Source du renvoi introuvable.**).

Cependant, le choix de la procédure à suivre pour l'obtention du crédit va aussi déterminer lequel des organismes (FONVI, Secrétariat, IVS) aura le plus de pouvoir dans le choix des projets et des groupes de **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** Les critères de choix socio-économiques et technico-constructifs sont aussi importants que les données sur la capacité financière pour le succès de la politique.

Une conception ordinaire de l'Etat veut que le pouvoir de décision et de contrôle des objectifs revienne au politique et non pas au technico-administratif. Ainsi, deux schémas de procédure de mise en oeuvre sont encore en jeu:



Selon les règles qui seront établies (ou enfreintes!), les principaux seront par exemple:

schéma 2: Sollicitant-FONVI-ICI-Ministère, ou encore

schéma 1: Sollicitant-IVS-Ministère.

De tels scénarios supposent que les relations entre le Ministère et le Secrétariat au logement ne sont pas cohérentes. On peut en prévoir d'autres, la question est de savoir quel est le système optimum, combinant notamment:

- les moindres coûts d'administration publique
- les moindres coûts de gestion des ICI
- la rapidité et la simplicité des procédures
- le pouvoir de contrôle sur les facteurs des coûts pour les destinataires-payeurs
- la capacité d'action des techniciens à tous les niveaux
- le contrôle des dépenses et de la qualité des projets
- la stabilité et la souplesse des normes d'exécution

Considérant les changements fréquents dans le personnel dirigeant des administrations, l'intermédiation des ICI, qui sont le plus souvent localisés sur les lieux de réalisation des projets, va constituer un facteur de stabilité. De plus, comme ces institutions ont été décapitalisées par la période d'hyperinflation, leur intérêt est de se montrer auprès des instances du MAU comme des acteurs capables de prendre des initiatives en aval comme en amont du processus de construction. Pour cela, le MAU devrait garantir un éventail d'ICI homologués le plus large possible et empêcher la formation d'un cartel sur ce du logement.

Outre les institutions publiques directement dédiées à cette tâche, il existe des organismes non gouvernementaux qui consacrent tout ou partie de leur activité à la promotion et au financement de l'habitat social. Il faut cependant préciser que leur sphère d'intervention se limite presque exclusivement aux couches salariées de la population et concerne ainsi la classe moyenne, et non pas les couches populaires et marginalisées qui représentent le centre de notre évaluation.

Bien que sommaire, la présentation de quelques institutions de crédit intermédiaire (du secteur privé) peut demeurer intéressante pour autant qu'elles soient en mesure de toucher les actifs du secteur informel.

Le système d'épargne et de crédit pour le logement destiné au secteur formel démarra au début des années 60, sans base de droit public sur cet objet, et se concrétisa en 1963 par la formation à La Paz de la Mutuelle **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**, sous la supervision de la Banque centrale de Bolivie. D'autres mutuelles virent le jour au cours de cette décennie, **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**, **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**, **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** De cette nouvelle activité naquit l'idée de créer un organisme central régissant le système au niveau national, ce fut fait en 1966 avec la constitution de la Caisse centrale d'Epargne et de Crédit. D'autres mutuelles furent fondées au cours des années 70 dans différentes cités boliviennes. Malgré l'hyperinflation et la succession de dévaluations qui marquèrent les années 1982-85, on comptait en 1989 88.774 épargnants et des dépôts se montant à 45 millions US\$.

De sa création au 30 juin 1989, le système d'épargne et de crédit dans son ensemble a accordé 57.367 prêts. La majorité des prêts se dirigent vers des familles aux revenus inférieurs à la moyenne nationale, avec l'aide financière du FONVI et de l'Agence interaméricaine de développement.

Un système parallèle mais important aborde également le financement du logement social, c'est celui que forment les coopératives regroupées au sein de la Fédération nationale des coopératives d'épargne et de crédit, la FENACRE, fondée en 1962. Début 1990, la Fédération regroupait, au dire de son gérant, environ 210 coopératives et plus de 300.000 membres, parmi lesquels on pouvait estimer que la part active se montait à 150 coopératives et environ 220.000 membres. La FENACRE regroupe principalement des activités de production du secteur secondaire.

Aucun des deux systèmes de financement n'a, à ce jour, tenté de résoudre les questions d'habitat qu'affrontent les plus pauvres des citoyens. Quelques expériences ont été menées et il est plausible d'escompter que leurs résultats, s'ils sont positifs, puissent être étendus à l'échelon national et appuyés par les organisations faitières.

C'est, semble-t-il, le cas de la Mutuelle **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** qui, avec des fonds provenant de la coopération nord-américaine (USAID), aurait lancé un programme d'appui à l'autoconstruction pour les actifs du secteur informel résidant à El Alto. Il faut également souligner l'ouverture d'esprit constatée à la FENACRE où l'on se dit prêt à entrer en matière dans le domaine du financement de projets d'habitat populaire, avec l'appui d'organismes financiers de coopération internationale.

7.8 L'assistance technique

L'assistance technique en matière de projets d'habitation est un élément important pour les futurs programmes de logements, surtout si le personnel et les moyens de l'IVS restent à leur niveau actuel. Il faut relever que la structure d'appui la plus connue dans ce domaine était celle constituée par la cellule du Centre des Nations Unies pour les Etablissements Humains en coordination avec le Secrétariat du logement du Ministère des Affaires Urbaines de 1983 à 1989. Ce groupe est actuellement considérablement réduit.

Il agit principalement par des programmes de **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**, dont l'objectif premier est de sensibiliser les équipes techniques (architectes, ingénieurs, et travailleurs sociaux) sur le rôle et le potentiel de la participation communautaire dans la planification de l'habitat, et, par ailleurs, de renforcer l'organisation communautaire de telle manière que les actions se poursuivent au-delà de la phase constructive.

Cette formation s'adresse aussi bien aux fonctionnaires du MAU, aux techniciens de terrain qu'aux responsables de groupes d'habitants. Elle s'effectue par le moyen d'ateliers régionaux afin d'inclure l'ensemble des projets d'habitat en réalisation, et des cours et séminaires à l'intention des fonctionnaires et techniciens. En novembre 1989, 67 projets avaient ainsi profité de cette assistance technique, 88 fonctionnaires avaient participé à des ateliers régionaux, et 356 cours spécifiques ont été mis en place.

C'est à notre connaissance la seule organisation d'appui technique en matière d'habitat à s'être développée sur le plan national. D'autres expériences participatives existent dans ce domaine, leurs ambitions se limitent généralement à des projets spécifiques, et son généralement le fait d'ONG étrangères ou locales. On doit signaler en particulier le programme intégré de PROA à El Alto et celui de **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** à Oruro.

7.9 Quel avenir?

La principale innovation connue à ce jour en matière de promotion de l'habitat populaire tient à la considération portée par le Gouvernement au secteur informel au travers du nouveau Plan national du logement populaire, établi sur la base du décret présidentiel de janvier 1990. Il reste à savoir en quoi consistera ce Plan et quelles en seront les règles d'application. Nous avons vu que le décret reprend les acquis essentiels du FSE, et s'adresse aux personnes non salariées. Il inclut des procédures de mise en oeuvre totalement différentes de celles pratiquées jusqu'alors dans le secteur du logement social. Et cela tout particulièrement en matière de crédit à l'habitat pour lequel la population bénéficiaire n'offre pas les garanties usuelles auxquelles les organismes financiers sont habitués. En conséquence, il s'agit de concevoir un montage très subtil dans lequel les institutions de crédit intermédiaires avalisent leurs épargnants **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** Actuellement les institutions ne touchent que la classe moyenne salariée; quant aux groupements associatifs d'épargne du secteur informel, ils ne jouissent pas de la reconnaissance officielle. Les fonds réunis sont infiniment plus limités dans leur montant et dans la durée de remboursement, et en définitive le logement n'est pas concerné. Comme l'affirme le Gouvernement, c'est bien avec ces institutions et ces groupements associatifs qu'il devra désormais collaborer; reste à élaborer des règles du jeu acceptables par tous. De la crédibilité de ce montage institutionnel dépendra sans nul doute l'intérêt des financiers internationaux. Car ne l'oublions pas, la mise de départ, annoncée par les autorités boliviennes, est budgétisée à 20 millions US\$. Il en faudrait beaucoup plus, et dans des délais très brefs pour que le déficit de logement soit contenu puis réduit à un minimum acceptable socialement et politiquement.

8. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

8.1 Un succès à souligner

Unique en son genre et créé en novembre 1986 pour compenser rapidement les coûts sociaux considérables engendrés par les mesures économiques d'ajustement structurel, le FSE bolivien est une expérience que l'on peut qualifier de globalement positive. Elle symbolise, à elle seule, un profond changement dans l'organisation de l'économie nationale, puisque pour la première fois depuis les années 60, l'Etat abandonne son rôle protagoniste dans la production au profit du secteur privé, vise à décentraliser le système de décision politique et administratif, sans renoncer à mener une politique sociale. En cela, la politique du logement populaire est particulièrement significative.

En un peu plus de quatre ans de plein fonctionnement, cette institution a pu gérer efficacement environ 193 millions de dollars US affectés à des programmes à caractère social touchant la santé, l'alimentation, l'éducation, l'appui à la production et la création d'emplois (en particulier par la construction de logements populaires). Ces programmes, orientés vers la population bolivienne la plus directement affectée par la crise, ont permis de soulager des secteurs entiers de cette population bien qu'ils n'aient couvert qu'une modeste partie des énormes besoins sociaux de ce pays.

Avec une équipe d'une centaine de collaborateurs hautement qualifiés et motivés, le FSE a réussi à atteindre l'essentiel des objectifs initiaux.

L'impact du FSE a été d'une double nature:

- l'efficacité de sa gestion opérationnelle et administrative a permis d'amortir rapidement la crise économique et sociale provoquée par l'ajustement structurel par le financement de projets d'équipement et d'infrastructure et démontrer que l'appareil d'Etat peut à certaines conditions remplir sa fonction de service public,
- la médiatisation des activités du FSE a renforcé l'image sociale du gouvernement de Paz Estenssoro. Elle a permis d'avaliser sa politique sociale et économique par la population, bien au-delà de ce qu'autoriserait la simple analyse quantitative des réalisations.

La création du FSE, ainsi que la récente mise en fonction du FIS rencontre toutefois une certaine ambiguïté dans la gestion de l'Etat. Au moment où une politique libérale tente d'alléger les dépenses publiques par le blocage des salaires des fonctionnaires, on crée un organisme nouveau dont les règles de gestion diffèrent totalement de l'administration publique traditionnelle (compétences professionnelles et critères de rentabilité se traduisent par des salaires comparables à ceux des organisations internationales présentes dans le pays). L'indéniable succès du FSE n'a pas facilité sa collaboration avec les Ministères (pour le moins avec le MAU) et révèle désormais plus crûment les dysfonctionnements de l'ensemble de l'administration publique. Le FSE a failli dans sa tâche finale de transférer ses compétences auprès des autres organismes publics habilités à poursuivre ses activités. Le passage d'une politique d'urgence à une politique permanente reste à entreprendre.

En ce qui concerne plus spécifiquement le programme **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**, les objectifs de départ ont été révisés et adaptés à plusieurs occasions au fur et à mesure des expériences réalisées. A la fin février 1990, ce sont ainsi 91 projets totalisant 6556 logements qui ont été réalisés (contre 25'000 unités que laissait initialement présager la part du budget réservée à cet effet). Selon le **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** de mars 1989, ce sont 29'000 unités de logements qu'il aurait fallu réaliser annuellement pour combler progressivement les besoins, soit 14 fois plus que ne l'a permis le programme FSE-Logement.

C'est donc très partiellement que du point de vue quantitatif le FSE a pu agir sur le secteur du logement populaire. Toutefois, on peut constater que les 16 millions de US\$ investis par le FSE dans ces 6556 logements ont très généralement atteint leurs buts.

8.2 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.

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 abandonnée. Il reste une certaine opacité sur cette question,
- la participation des bénéficiaires (futurs propriétaires) au processus de planification a été négligée 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.** avoisinent 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-IVS.
- le transfert au MAU des compétences acquises par le FSE dans ce domaine n'a pu être réalisé par manque d'intérêt du Ministère.

Ces quelques constats ne remettent pas en cause le succès global du FSE ni le 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.

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.

8.3 Quelle politique pour l'avenir?

Le nouveau **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**, qui émane du décret no 22407 du Président Paz Zamora, s'inscrit dans une continuité remarquable, tenant largement compte des expériences du FSE. Ce programme, bien qu'encore peu défini dans son application, s'oriente résolument vers une aide réelle au secteur informel () négligé jusqu'ici par le FONVI. Les options de bases qui soutendent ce plan (voir chap. 7, paragraphe 5) sont d'un intérêt certain et méritent d'être soutenus.

Le **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** qui devrait mettre au budget une première somme de 20 millions de US\$ spécifiquement destiné aux revenus les plus bas, devrait permettre la réalisation de 10'000 logements autoconstruits. Mais on est encore loin de la production annuelle des 29'000 logements populaires censés couvrir l'énorme déficit de ce secteur en Bolivie.

8.4 Le partage des rôles entre le MAU et les Instituts de crédits intermédiaires

Les résultats de l'évaluation du programme FSE-MAU **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** ont permis de constater que l'Etat bolivien et ses organismes (MAU, FONVI, IVS) ne disposent pas des moyens humains et techniques pour assurer seuls la réalisation du **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** (voir chapitre 6 et 7). Conscient de ses limites, le MAU prévoit un rôle central pour les institutions de crédit intermédiaires de financement (ICI) à caractère privé (mutuelles ou coopératives). Cette orientation mérite d'être fortement appuyée car elle représente une bonne solution permettant de décentraliser les processus de réalisation et de garantir l'efficacité des mécanismes de prêts hypothécaires auprès du secteur informel.

Les ICI, qui devraient à l'avenir jouer un rôle central dans le financement du logement populaire, n'ont pas l'expérience de collaboration avec le secteur informel. Il incombera donc à l'Etat d'instrumenter et de suivre de près les expériences faites par les ICI pour perfectionner les instruments techniques, juridiques et financiers permettant aux couches populaires d'accéder au crédit pour le logement.

Le MAU devra alors centrer son action sur la conception de la mise en oeuvre et la reformulation des normes et règlements d'application. Il lui faudra assurer la stabilité de l'environnement financier et développer l'efficacité dans la gestion de l'appareil administratif public. L'Etat devra canaliser l'épargne publique et l'aide internationale vers les ICI engagées dans le secteur informel.

8.6 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 11.01.90) 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'Epargne 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:

- la localisation 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'élaboration et/ou l'amélioration des instruments financiers, administratifs et techniques en tenant compte des paramètres propres aux projets d'habitat urbain intégrés;
- 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.

Lausanne, le 28 février 1991